

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**



Acreditada por Res. C.E.U.B. 1126/02

**MONOGRAFÍA:
“PROPUESTA DE IMPLEMENTAR DELITOS
URBANÍSTICOS
CON RELACIÓN A LA RESPONSABILIDAD POR
CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y
AUTORIZACIONES ILEGALES Y TIPIFICARLOS
DENTRO
DEL CÓDIGO PENAL BOLIVIANO LEY N° 1768”**

Para optar al Título Académico de Licenciatura en Derecho

POSTULANTE: ANGELA MARIA CHUQUIMIA COLQUE

TUTOR ACADEMICO: Dr. MAX MOSTAJO

INSTITUCIÓN: GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ

LA PAZ – BOLIVIA

2014

DEDICATORIA

Para las cuatro personas más maravillosas de mi vida que estuvieron, están y estarán en mi corazón

La autora.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por guiarme en los momentos más difíciles, para poder seguir con la culminación de mis estudios a pesar de todos los obstáculos.

A mi familia, a los catedráticos que tuve como maestros en la práctica jurídica, por enseñarme la verdadera vocación del abogado

ÍNDICE GENERAL

PORTADA	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
ÍNDICE	iu
PRÓLOGO	iuu
INTRODUCCIÓN	iuuu
1.- ELECCION DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA O ESTUDIO	1
2.- FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	1
3.- DELIMITACIONES DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA	4
CAPÍTULO I.	
DIAGNÓSTICO Y ANALISIS DEL DERECHO URBANISTICO	5
1. Teorías sobre el derecho urbanístico	5
2. Marco histórico del derecho urbanístico	8
3. Marco conceptual	13
4. Marco jurídico del derecho urbanístico en Bolivia	14
CAPITULO II	
DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CRECIMIENTO	
URBANO Y LA EMERGENTE CORRUPCION PÚBLICA	23
1. Delitos urbanísticos en la legislación española	23
2. Corrupción y urbanismo	29
3. Política urbanística: repercusión económica y discrecionalidad	
Administrativa	30
4. Los problemas del (des)control del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz	32
5. El extraordinario <i>boom</i> de la construcción, edificación (2006-2013)	41
5.1 El resultado: enladrillamiento y corrupción	43
CAPITULO III	
FORMAS DE APARICIÓN DEL DELITO	
Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS	46
1. Delito consumado y tentativa	47
2. Autoría y participación	50
3. Delito continuado	53
4. Penas	54
4.1 Penas para personas naturales	54

4.2 Penas para personas jurídicas.....	56
5. Responsabilidad civil en los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo.....	57

CAPITULO IV

ESTRUCTURA JURIDICA DEL DELITO URBANISTICO.....	62
1. Juicio de Antijuricidad.....	62
1.1 Conducta Típica.....	62
1.2 Objeto material: él suelo no urbanizable.....	65
1.3 Sujetos.....	66
1.4 Elemento subjetivo del tipo.....	70
1.5 Causas de exclusión de antijuricidad.....	72
2. Juicio de Culpabilidad.....	73
3. Error.....	74
3.1 Error de tipo.....	74
3.2 Error de prohibición.....	75
4. Suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público considerados de especial protección.....	76

CAPITULO V

“PROPUESTA DE IMPLEMENTAR DELITOS URBANISTICOS CON RELACION A LA RESPONSABILIDAD POR CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y AUTORIZACIONES ILEGALES Y TIPIFICARLOS DENTRO EL CODIGO PENAL BOLIVIANO LEY N° 1768”.....	79
---	-----------

CONCLUSIONES.....	81
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	84
APÉNDICES Y ANEXOS.....	97

PRÓLOGO

Los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, más conocidos como Delitos Urbanísticos constituyen tipos penales de notable complejidad técnica y de sobresaliente importancia social y política.

En efecto, no están tipificadas en nuestro Código Penal, por tanto no son frecuentes las condenas judiciales a propietarios de viviendas edificadas en suelos no urbanizables, con penas privativas de libertad, multa y/o la orden de demolición de la obra ilegalmente construida.

En otros países, como España, existen sentencias judiciales suponen la prueba más evidente de lo que se ha denominado "la batalla judicial contra el urbanismo salvaje".

La responsabilidad de esta situación corresponde, en buena medida, a la actitud condescendiente, cuando no cómplice, de los Municipios o Gobiernos Autónomos Municipales, en especial los más grandes como el de La Paz, que, en base a un desarrollo económico rápido, pero insostenible e irrespetuoso con la naturaleza y topografía que tiene, llevó a muchos Alcaldes a permitir parcelaciones y edificaciones ilegales en sitios y suelos peligrosos y riesgosos, con la esperanza de que el argumento de los hechos consumados sería bastante para regularizar -que no desmantelar estas urbanizaciones ilegales-, lo que nació sin un solo papel.

Con el tiempo, el recorrido ha sido el inverso y algunos responsables en autorizar estas construcciones así como los propietarios no han acabado ante el Juez, condenados e inhabilitados de sus cargos públicos o profesiones, por la comisión de estos delitos urbanísticos, por ello la importancia de que de una vez se tipifique este tipo de acciones y hechos que ponen en riesgo a los habitantes de las grandes urbes como nuestra ¡Oh linda La Paz!

INTRODUCCIÓN

La idea de que el urbanismo y la corrupción pública están indisolublemente unidos es algo que viene señalando, y denunciando la doctrina desde hace un tiempo atrás. Pero no se trata de una cuestión meramente académica; la sociedad hace tiempo tiene la percepción de que en las ciudades del eje troncal, en especial la ciudad de La Paz, la corrupción urbanística es algo que se va generalizando.

La razón por la que la corrupción tiene tanta presencia en el urbanismo es sencilla: se trata de un ámbito que mueve sumas de dinero y que opera con una dinámica que favorece el enriquecimiento fácil a quienes participan de él, tanto desde la esfera privada como desde la esfera pública. Así, el particular no sólo puede obtener grandes beneficios económicos a través de terceros, como los malos funcionarios públicos. Por su parte, dentro de la Administración Pública, determinados tipos de funcionarios o servidores públicos, del área del urbanismo, pueden acceder fácilmente a un lucro que la Ley pone a su alcance, puesto que de ellos depende el planeamiento urbanístico, la recalificación de los usos del suelo, entre otros, todo ello con un enorme valor de mercado.

El resultado de esta situación es la existencia de un enorme margen de impunidad de los atentados contra la ordenación racional del territorio. Sobre la respuesta que aporta el Derecho administrativo a este problema se ha dicho que resulta insuficiente principalmente por dos motivos: por un lado, porque la complejidad de la normativa administrativa y su excesivo tecnicismo que, dificulta saber cuándo se produce una actividad ilícita, y reduce sus posibilidades de persecución y sanción; por otro, porque no cuenta con suficientes recursos ni preventivos ni represivos. A esto habría que responder que, si bien la normativa en materia urbanística no es sencilla, no lo es hasta el punto de no poder averiguar si estamos o no ante una infracción urbanística y poder perseguirla.

Lo descrito nos sitúa ya en un ámbito externo al Derecho administrativo, que es el Derecho penal, puesto que las conductas mencionadas se pueden encuadrar en los delitos urbanísticos que deben estar tipificadas dentro de nuestro Código Penal Boliviano.

1.- ELECCIÓN DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA O DE ESTUDIO

“PROPUESTA DE IMPLEMENTAR DELITOS URBANISTICOS CON RELACION A LA RESPONSABILIDAD POR CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y AUTORIZACIONES ILEGALES Y TIPIFICARLOS DENTRO DEL CODIGO PENAL BOLIVIANO LEY N° 1768”

2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Bolivia se halla en pleno proceso de expansión de sus áreas urbanas debido al aumento de migración de personas de escasos recursos, de las áreas rurales a los centros urbanos, sobre todo a ciudades capitales del eje central, mismo que se encuentra fuertemente marcado en la actualidad; lo cual obliga al gobierno central y a los gobiernos municipales a desarrollar políticas de inversión para la mejora de prestación de los servicios públicos y atención a las demandas nacientes por el crecimiento demográfico emergente.

Donde el urbanismo es el arte de ordenar las ciudades y evitar las aglomeraciones de las personas, por lo que se debe realizar o implementar una tutela penal para evitar el mal ordenamiento territorial, como aquellas construcciones no autorizadas en suelos que están protegidos o lugares con valor paisajístico, cultural o de especial protección bajo diferentes normativas jurídicas como la Ley de Medio Ambiente.

A lo largo de la historia y a pesar de las últimas modificaciones a nuestro Código Penal, existen aún vacíos jurídicos, entre ellos los referidos al urbanismo, que por la falta de inobservancia de las autoridades gubernamentales y municipales a la ordenación territorial da paso a la gran irregularidad urbana en los municipios de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, donde las construcciones y edificaciones ilegales en suelos no urbanizables ocasionan una falta de respeto a la idea de ordenación urbana.

La ciudad de La Paz se caracteriza por su topografía como tal, es decir sus laderas y quebradas, y es claro que las personas de bajos recursos son las que viven en laderas, en suelos

frágiles. Las mismas personas que no cuentan con recursos económicos y éstas acuden a los terrenos inestables o casas en condiciones precarias para habitarlas; mientras que las personas que tienen un mejor suelo o terreno, son las que cuentan con más recursos económicos para poder optar por construcciones que cuentan con los servicios públicos correspondientes.

Si bien el proceso de ubicación espacial de la población es uno de los ejes centrales en la construcción de una ciudad, en los diferentes aspectos: físico, socio-cultural y económico, esto ocasiona que las empresas constructoras habiliten terrenos para construcciones verticales debido a la estrechez de la ciudad de La Paz.

Pero habilitar terrenos para las construcciones no significa que la construcción sea legal y garantizada, pudiendo tratarse de un suelo no urbanizable destinado a un área de equipamiento, área verde, etc.; que cumple un fin social para la comuna. Por lo que las construcciones realizadas en el municipio paceño, en una gran mayoría son ilegales, donde no cuentan con la planimetría legalmente autorizada dentro del patrón de usos y suelos o que teniendo una autorización para la construcción y edificación ésta sufre de modificaciones o alteraciones que no cumplen con lo dispuesto, ocasionando que éstas obras sean propensas a derrumbes o deslizamientos de la construcción y/o edificación.

Ahora bien, las edificaciones y construcciones no autorizables, es decir sin una autorización administrativa por el órgano competente municipal, no cumplen con los requisitos legales, y pese a ello se realizan dichas obras. La persona que se encarga de cometer estos ilícitos debe ser sancionada penalmente por realizar edificaciones y construcciones ilegales y por poner en riesgo la vida de las personas que habitan en ellas y en los alrededores.

Pero en caso de que el funcionario o servidor público dé su autorización para la construcción o edificación de forma ilegal a sabiendas que no correspondía deberá ser sancionado penalmente por no cumplir con las tareas enmarcadas dentro la norma.

Cuando hablamos de los delitos urbanísticos nos referimos a una de esas categorías de figuras delictivas que plantean una enorme polémica en la dogmática y en la práctica jurídica. En la dogmática porque basta con examinar la prolija literatura técnica que se produce desde el año 1995, para constatar que buena parte de la misma se dedica más que

a la exégesis de los propios tipos penales, a la interrogación respecto a la conveniencia de su tipicidad penal, y ello, muchos años después aún de la entrada en vigor de los mismos. Y en el ámbito judicial -o en la práctica judicial-, porque se trata de figuras que han tenido que enfrentar dificultades de enorme trascendencia la hora de su aplicación.¹

Hace ya algunos años que se viene percibiendo con claridad en el país, sobre todo en nuestro municipio de La Paz, un importante problema de corrupción asociado a la actividad urbanística. Así lo demuestra tanto la imparable oleada de escándalos en construcciones, edificaciones y autorizaciones ilegales, de los que se ha venido teniendo noticia en estos años, como las múltiples denuncias que salieron a la luz pública.

En realidad este binomio urbanismo-corrupción no es nuevo, puesto que las singulares características de la política urbanística –el inevitable margen de discrecionalidad que lleva aparejada–, así como la importante repercusión económica de las decisiones que se toman, siempre pueden dejar un resquicio para la aparición de fenómenos de corrupción en el ámbito urbanístico. Lo que sí constituye una novedad en estos últimos años ha sido la extensión y la profundidad de este problema.²

La corrupción consiste siempre en el uso abusivo que un agente hace del poder que le ha sido confiado con el objetivo de obtener algún tipo de ganancia fraudulenta directa o indirecta, material o no, para sí mismo o para alguien cercano. En el caso concreto de la actividad urbanística, se trataría de que las decisiones que toma la autoridad competente en este terreno (clasificación del suelo como apto o no apto para la urbanización y la edificación; calificación de los diferentes usos del suelo como residencial, industrial, agrícola, etc.; permisos para la edificación, etc.), se pongan fundamentalmente al servicio de su exclusivo interés particular en lugar de al servicio del interés público de la comunidad en cuyo bienestar deben repercutir tales decisiones.³

¹ www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite- Conferencia Sr. D. Ángel Núñez Sánchez, Fiscal. Asesor del Gabinete del Secretario de Estado de Justicia

² JIMÉNEZ Sánchez, Fernando. “*Boom urbanístico y corrupción política en España*”, Universidad de Murcia, pág. 263.

³ *Ob. Cit.* pág. 264

3. DELIMITACIONES DEL TEMA DE MONOGRAFÍA:

a) DELIMITACIÓN TEMÁTICA

El tema está ubicado dentro del Derecho Penal, porque se abordará la penalización sobre las construcciones, edificaciones y autorizaciones ilegales que afectan el buen vivir, y a la vez se relaciona el tema dentro del ámbito del Derecho Administrativo Municipal, Derecho Civil y el Derecho Urbanístico ya que estas disciplinas se complementan para el desarrollo del presente trabajo académico.

b) DELIMITACIÓN ESPACIAL

Para que sea factible el tema se parte de la delimitación espacial del Municipio de La Paz, ubicado en la Provincia Murillo, del Departamento de La Paz, del Estado Plurinacional de Bolivia.

c) DELIMITACIÓN TEMPORAL

En el tema del presente trabajo, el tiempo que se abarcará es desde el mes de enero de 2006 hasta enero del año 2013.

CAPÍTULO I

DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DEL DERECHO URBANÍSTICO

2. Teorías sobre el derecho urbanístico

Las siguientes teorías son las que se relacionan con nuestro tema de estudio:

TEORÍA PURA DEL DERECHO.- Se refiere a la *aplicación de los juicios hipotéticos a la normativa jurídica*,⁴ es decir que en primer lugar el dato primario de la experiencia jurídica lo constituye la norma, la estructura de la norma jurídica consiste en la proposición hipotética, de ahí que al implicar una norma jurídica un deber ser, el derecho pertenezca a la esfera del deber ser y no a la del ser, en segundo lugar la norma jurídica es explicada no aisladamente, sino en un complejo unitario llamado ordenamiento jurídico que se funda en el hecho que todas las normas del conjunto se derivan de una única norma suprema o fundamental. En tercer lugar, si la unidad del ordenamiento jurídico postula su exclusividad cabe la coexistencia de ordenamientos, implica una norma jurídica un deber ser, donde el derecho implica un deber ser y no al del ser.

TEORIA DEL DELITO.- Se ocupa de las características que debe tener cualquier hecho para ser considerado delito, donde permite aplicar la Ley a los casos concretos. Trata de dar una base científica a la práctica de los juristas del Derecho Penal, proporcionándoles un sistema que permita la aplicación de la Ley a los casos concretos con un considerable grado de seguridad. Sin embargo el grado de seguridad no es absoluto. El jurista penal debe asumir la teoría del delito, no puede eliminar totalmente la inseguridad que es la implícita tarea de trasladar al caso concreto lo dispuesto en general por el texto de la Ley y el caso concreto. El concepto de delito es una conducta castigada por la Ley con una pena, es solo un concepto formal. Debe tratarse de una acción u omisión, debe ser doloso o culposo y penado por Ley. El concepto de delito responde a una doble perspectiva, por un lado es un juicio de desvalor que se hace sobre el autor de ese hecho. El primer juicio de desvalor se llama injusto o antijuricidad donde es la desaprobación del acto, la culpabilidad es la atribución de dicho acto a su autor para hacerle responsable del mismo. En base a la antijuricidad habla de la acción u

⁴ KELSEN, Hans. *Teoría del Derecho*, pág. 154

omisión, los medios y formas en que se realiza su objeto y sujeto, donde la relación causal y psicológica y sus resultados. Es posible expresar un concepto jurídico de Delito como acción típica, antijurídica y culpable.

TEORÍA DE LA OCUPACIÓN.- Esta teoría aparece con el renacimiento del derecho romano, hubo un momento o estado social (de aislamiento), en que los bienes eran comunes y que, por lo tanto, cada hombre podía ocupar lo referido para satisfacer sus necesidades básicas. Esta ocupación lo convertía en propietario. Tal ocupación, al advenir el estado social que sustituye al estado de naturaleza “sirvió de título justificado del derecho”. La ley natural es aconsejar el establecimiento de la propiedad cuando lo requiera la conveniencia de la sociedad humana, dejando a la prudencia todas las cosas o solamente algunas, y si las deben poseer separadamente o pro indiviso, abandonando las otras al primer ocupante. Una vez sentado el permiso divino, el hombre estuvo desde entonces en el derecho de hacerse dueño de los bienes de la tierra, pero para conseguir que fuera tenido como excluido el derecho común de los demás sobre la cosa, quedaban en posesión de uno, falta alguna convención, y la institución de esta propiedad, para ser de conformidad con las máximas de la recta razón, no deja de estar originalmente fundada en las convenciones humanas.⁵

TEORÍA DEL CONTRATO SOCIAL.- También llamada teoría de la conversación social, parte del supuesto que el contrato social, a la vez creo la sociedad, instituyó o garantizó la propiedad privada. Ni la ocupación ni el trabajo sirven de fundamento al derecho de propiedad, porque no obliga a los demás a respetar dicho derecho. Esta obligación solo genera un consentimiento mutuo o convención.

Otros sostienen esta tesis con la variante de que, mientras unos creen que el pacto puso término a la comunidad privada de bienes por los inconvenientes de este sustituyéndola con la propiedad privada, Rousseau supone que éste es anterior al pacto, derivándose del trabajo unido a la ocupación y que el convenio solo tuvo por objeto garantizarla. En efecto, Rousseau al explicar el paso del estado de naturaleza al estado social sintetiza su posición estableciendo que el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desee y pueda alcanzar, ganando en cambio, la libertad civil y la propiedad de lo que posee.

⁵ DIEZ, Luís Ocaso. *Sistema del Derecho Civil*, pág. 86

TEORÍA DE LA LEY.- De acuerdo con esta teoría, la propiedad es creación de la Ley, solo ella puede constituirla o fundamentarla, disponiendo la renuncia de todos y otorgando un título de goce a uno sólo. Afirma, esta teoría, que una vez constituida la sociedad y el poder civil, éste decretó, en interés de todos, la capacidad de cada uno para lograr la posesión exclusiva de los bienes y fijó las condiciones de esta apropiación, comenzando a existir desde entonces el derecho de propiedad privada. Montesquieu, sustentándola, dice: *Así como los hombres han renunciado a su independencia natural para vivir bajo las leyes políticas, han renunciado también a la comunidad natural para vivir sujetos a las leyes civiles.* Las primeras leyes les otorgaron la libertad, las segundas la propiedad. Es decir que el hombre prescinde de su inicial libertad para someterse a las leyes políticas, asegurándose con ellas su libertad y su propiedad. Agrega que para conocer mejor el beneficio de la Ley, procuraremos formarnos la idea clara de la propiedad natural, y que ella es únicamente obra de la Ley. La propiedad y la Ley han nacido juntas y morirán juntas. Antes de las leyes no hubo propiedad, suprimida las leyes y toda propiedad desaparece. Se arguye que la Ley servirá para conocer la propiedad, resultado imponente para crearla, no explica cual es el derecho de propiedad, ni cómo nació. El derecho de propiedad, como todo derecho fundamental sería anterior y superior a la Ley humana positiva. También se afirma que esta teoría en vez de fundamentar el derecho de propiedad, lo destruye, pues de un lado, no vendrían jurídicamente obligados a respetarlo las personas que no estuviesen sometidos a la misma Ley humana la que hubiese creado ese derecho, la misma Ley, es decir los poderes públicos podrían suprimirlos.

TEORÍA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.- A partir de ese momento se justifica el dominio no por los beneficios que obtiene el dominas sino por aquellos que de su existencia o mantenimiento deriva la sociedad. Los defensores de esta corriente lo consideraban el más importante hito dentro de la evolución del concepto. Muchos autores no discuten el carácter social, aunque insisten en no desligarlo del aspecto individual o natural de la propiedad, tal es el caso, tanto del positivo cuanto el catolicismo. La función social es una formula de armonía que intenta concordar los intereses del individuo con los de la sociedad, impidiendo que el ejercicio del propietario pueda menoscabar o afectar el

forma alguna el bien común. La función social puede limitarse a la propiedad pero también puede determinarla activamente.

2.- Marco histórico del derecho urbanístico

El urbanismo, como disciplina autónoma, surge de las contradicciones que ofrece la realidad urbana y social de este capitalismo industrial y de su reflujo en la ordenación y estructuración del *espacio urbano*, espacio que adquiere un valor económico (valor de posición) hasta entonces desconocido. La creación de esta disciplina, iniciada desde el plano político con la figura del técnico de *administración pública* y desde el plano privado con la formación de pequeños grupos especializados, tiene un desarrollo posterior en las universidades e instituciones profesionales donde se fueron elaborando teorías, técnicas de construcción del espacio físico, metodologías, etc. que constituyen, junto con los precedentes de aquellas intervenciones públicas en materias puntuales como la sanidad o las reglamentaciones sobre las alineaciones de edificios, el caldo de cultivo de la disciplina.

Históricamente, en el siglo XIX es claro que la potestad urbanizadora o el derecho a urbanizar, entendido como la creación, ampliación o reforma de la ciudad a través de los planes de reforma interior, ensanche y extensión de poblaciones, es una potestad pública que se concreta en una obra, también pública, que no pueden acometer los privados por sí solos invocando su propiedad sobre los terrenos que van a soportar la urbanización. El origen del urbanismo moderno se sitúa en las leyes del “urbanismo sanitario” del siglo XIX, tendentes, tanto a proteger a la población urbana de pestes y enfermedades, como a implantar los servicios de abastecimientos de agua potable, saneamiento, normas sobre alineación de calles, ventilación de viviendas, etc. Estas leyes surgieron por las malas condiciones de vida en las ciudades industriales. Así, en Inglaterra surge la *Public Health Act* (norma cabecera de la legislación urbanística), que aprueba los primeros reglamentos de carácter sanitario. Basándose en dicha normativa se urbaniza, sin atención a principios orgánicos o de especialización funcional.⁶

En un país como España, por ejemplo, colonia romana primero, territorio de reconquista después, y colonizador, por último, de un continente, no podían faltar normas sobre la forma

⁶ RUIZ, Massieu José Francisco. *Derecho Urbanístico*, pág. 22

de fundar, poblar y construir nuevos pueblos y ciudades de las que se desprende que ese derecho a poblar, a urbanizar, es una potestad pública, aunque a veces se lleve a cabo por medio de concesión a los particulares. “Ningún país del mundo, en toda la historia de la humanidad -dice el profesor venezolano Brewer Carias-, ha fundado tantos pueblos, villas y ciudades en un territorio tan grande, en un período de tiempo tan corto, y en una forma tan regular y ordenada como España lo hizo en América”.

En definitiva, es en el siglo XIX cuando el urbanismo se convierte no sólo en una corriente de pensamiento científico, sino, y sobre todo, en una técnica para la distribución de los espacios públicos y privados y de los usos o actividades que en ellos pueden desarrollarse. Obviamente, estas técnicas tenían que acabar teniendo un contenido jurídico para poder ser impuestas, así que su evolución dio lugar al Derecho urbanístico actual, compuesto de normas jurídicas y figuras de planeamiento que regulan el ejercicio del derecho de propiedad y disciplinan la actividad urbanizadora y edificatoria sobre el suelo.⁷

Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir como el de creación de espacios comunes de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructuras en general) y al tiempo la producción de solares para su posterior edificación. Como conjunto de normas que regulan esos procesos de planificación del territorio, urbanización y edificación, el *Derecho Urbanístico* en todos los países es capitaneado por una ley sectorial o un código de urbanismo, en el que se apoyan un sinnúmero de reglamentos y planes de ordenación. A resaltar que el Derecho Urbanístico es una realidad jurídica relativamente reciente y surgida sin duda para controlar y vigilar los procesos de urbanización y construcción; que si en épocas pretéritas, de escasos capitales y lentas técnicas constructivas, no parecían peligrosas de colisionar con el interés general, ahora resultarían peligrosas si no fuera por el Derecho Urbanístico, normativa encauzadora y limitadora del derecho a urbanizar y edificar y actúa como una especie de “*protección*” que trata de controlar y compensar, a través de las limitaciones legales o las impuestas por los planes de urbanismo, precisamente ese exceso de “*producción*” constructiva. El Derecho Urbanístico aparece en nuestro tiempo como limitador del derecho a urbanizar, con el fin de impedir que desde una concepción todopoderosa del derecho de la propiedad y de los capitales

⁷ Ob. Cit. , pág. 23

y técnicas constructivas a su servicio se erijan nuevas ciudades, nuevos núcleos habitados, en un ilimitado, y por ello, peligroso proceso de “*cementación*” del territorio.⁸

Esa conjunción de la propiedad privada sobre el suelo y las potestades públicas que condicionan decisivamente su utilización, objeto del Derecho Urbanístico, se regulan en cuerpos normativos muy prolijos, recogidos en códigos urbanismo, como en Francia, leyes estatales generales, caso de Italia, o, como en Alemania, en la que el urbanismo se rige por un Código Federal que regula la propiedad urbanística y los instrumentos de planeamiento, quedando únicamente para los Estados la regulación de la policía urbanística (infracciones y sanciones) que coordinan a los efectos de una normativa igualitaria.⁹

2.1.- Derecho Urbanístico en Bolivia

Si partimos de que El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Por tanto, son objeto de regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, los procesos de urbanización y la vigilancia sobre la edificación resultantes de aquélla, es decir, el control del derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades.¹⁰

Por lo mencionado, y analizando el surgimiento del fenómeno de la irregularidad urbana, que data de décadas atrás y está presente en la mayor parte de las ciudades en Latinoamérica. En Bolivia, si bien no se desarrolló el derecho urbanístico como tal, debemos rescatar y dar énfasis a que los asentamientos irregulares se manifestaron a partir de la puesta en vigencia de las siguientes medidas:

- ✓ Ley de Reforma Urbana en 1954, que establece criterios de fraccionamiento de la tierra (Minifundio)

⁸ PARADA, Ramón. *Derecho Urbanístico General*. pág. 20

⁹ *Ob. Cit.* pág. 20

¹⁰ *Ob. Cit.*, pág. 19

- ✓ Decreto Supremo 21060 y cierre de las minas en 1985, procesos masivos migración de los centros mineros a las ciudades capitales produciendo la invasión y avasallamiento de tierras.
- ✓ Promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, y la incorporación de áreas urbanas a la jurisdicción municipal. Los Gobiernos Municipales no diseñaron normas para ejercer un control integral de sus territorios y consolidaron el concepto de radio urbano.

Pese a la antigüedad de este fenómeno, la actuación de las autoridades ediles (de las alcaldías) hoy Gobiernos Autónomos Municipales -GAM- en las diferentes gestiones se han caracterizado por no reconocer este fenómeno de la irregularidad urbana, ya este tipo desarrollo urbano en nuestras ciudades, actualmente, se manifiesta fundamentalmente de dos maneras:

- ✓ Expansión sin control a través de la proliferación de asentamientos humanos irregulares (caóticos, sin servicios básicos, carentes de planificación e infraestructura Urbana).
- ✓ Procesos de renovación urbana, generalmente especulativos desde el punto de vista inmobiliario y muchas veces atentatorios contra el patrimonio arquitectónico, urbanístico, paisajístico, etc. (Por ejemplo construcción de edificios de comercios y departamentos de alta renta en zonas de preservación patrimonial o agrícola, construcción de urbanizaciones - condominios cerrados, siendo que está prohibido privatizar el espacio público de uso y disfrute de la colectividad).

Con ello el proceso de regularización en Bolivia se inicia a partir de la promulgación de la Ley No. 2372 y su modificatoria la No. 2717 y la promulgada últimamente Ley No. 247; leyes que contienen procedimientos de regularización mismos que son aplicados durante el desarrollo del proyecto Piloto de Regularización masiva del Derecho Propietario Urbano a través de los Acuerdos de Responsabilidad Compartida que durante su ejecución no intervino todos los predios seleccionados, debido a que estas normas no establecían parámetros concretos para su aplicación en los diferentes procesos; por otra parte no se consideraba componentes importantes, como la Delimitación del Radio Urbano o Área Urbana cuyo objetivo es el deslinde entre lo urbano y lo rural, sin embargo, se han convertido en ficciones administrativas

frente a la dinámica y verdaderas necesidades urbanas, asimismo, la aplicación de la figura de Usucapión determinada en Código Civil hizo que los procesos supuestamente sumarios concluyan en procesos civiles ordinarios.

3.- Marco conceptual

* **Administración.-** El término “administración” encuentra su origen en los vocablos latinos *ad*, que significa: para, hacia, tendiente a; y, *ministrare*, que se traduce como servir, aprovechar o velar por el buen uso de algo. Así de sus raíces se entiende por *administrar*: lo que es necesario para servir o para aprovechar adecuadamente algo.¹¹

* **Asentamientos Humanos a Regularizar.-** Bienes inmuebles habitados destinados a vivienda que presentan problemas legales y técnicos en cuanto a su tenencia.

* **Bienes de dominio público.-** Los bienes de dominio público corresponden al Gobierno Municipal y son aquellos destinados al uso irrestricto por parte de la comunidad, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

* **Bien Inmueble Urbano.-** Terreno con construcción destinado para vivienda, habitada permanentemente y ubicada dentro del radio urbano o área urbana.

* **Buena Fe.-** Cuando el poseedor cree haber adquirido del verdadero propietario o titular la cosa o el derecho, la buena fe se presume y quien alega que hubo mala fe, debe probarla.

* **Competencia.-** “En derecho Público –expresó Enrique Sayagués Laso- la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos”.¹²

* **Corrupción urbanística.-** Es el abuso del poder de los cargos públicos vinculado a la especulación inmobiliaria y el incumplimiento de las normativas urbanísticas y medioambientales con objeto de enriquecimiento ilícito.¹³

* **Delito.-** El comportamiento que, ya sea por propia voluntad o por imprudencia, resulta contrario a lo establecido por la ley. El delito, por lo tanto, implica una violación de las normas vigentes, lo que hace que merezca un castigo o pena.¹⁴

¹¹ QUINTANA Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Pág. 413

¹² HERNÁNDEZ, Antonio María. *Derecho Municipal*, Vol. I Teoría General, Pág. 431

¹³ www.abc.es/hemeroteca/historico-19-09-2009/abc/Toledo

¹⁴ www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/delito

* **Derecho Propietario.-** La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto con tal que no haga de ellos un uso prohibido por la Ley o los reglamentos.¹⁵

* **Derecho Urbanístico.-** Rama del *Derecho administrativo* formada por el conjunto de normas jurídicas que regulan el *urbanismo*, esta disciplina ordena las relaciones implicadas en el urbanismo y condiciona la forma de hacer la ciudad; por tanto urbanismo y Derecho Urbanístico son elementos difícilmente prescindibles de la misma realidad que se trata de estudiar.

* **Estudio Técnico Especializado.-** Investigación que determina técnicamente las características físicas de una porción de territorio y su entorno, en función de su uso y ocupación urbana.

* **Legitimación Activa.-** Facultad procesal que tienen las personas naturales para la interposición de una acción judicial conforme a la presente Ley.

* **Loteo.-** Acción de dividir en parcelas un bien inmueble para su venta o locación. Generalmente el loteo tiene que ajustarse en cuanto a apertura de calles e instalaciones de servicios sanitarios, a las normas municipales preestablecidas.¹⁶

* **Municipio.-** Municipio es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano. En el Municipio se expresa la diversidad étnica y cultural de la República.¹⁷

* **Propiedad.-** La propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercer de forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico.¹⁸

* **Poseedores(ras) Beneficiarios(as).-** Personas naturales, que acceden al proceso de regularización del derecho propietario sobre un bien inmueble urbano destinado a vivienda y que está en posesión continua, pública, pacífica y de buena fe, de acuerdo a lo previsto en la presente Ley, sin afectar derechos de terceros.¹⁹

¹⁵ ROMERO, Sandoval Raúl. *Derecho Civil Boliviano*. Pág. 65

¹⁶ OSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* Pág. 369

¹⁷ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley No. 2028, Ley de Municipalidades, Art. 3, Ley de 28 de octubre de 1999.

¹⁸ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Decreto Ley No.12760, Código Civil, Art. 105, párrafo I

¹⁹ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley Nº 247, Ley de regularización del derecho propietario sobre bienes Inmuebles urbanos destinados a vivienda art. 5 inc. n)

* **Reglamento.-** Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. La disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de *ley* o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que la promulga, se está ante norma con autoridad de *decreto, ordenanza, orden o bando*.²⁰

* **Regularización.-** Proceso de saneamiento de observaciones técnico-legales que permiten la obtención del derecho propietario sobre un bien inmueble urbano, con el respectivo registro.

* **Sanción Penal.-** Castigo impuesto por una autoridad legítima, especialmente de índole judicial, a quien ha cometido un delito o falta. Mezger dice que, en sentido estricto es “la imposición de un mal proporcionado al hecho, es decir una retribución por el mal que ha sido cometido. Y en sentido auténtico, la pena es la que corresponde, aún en lo que respecta al contenido, al hecho punible cometido, debiendo existir entre la pena y el hecho una equiparación valorativa”.²¹

* **Servidor(a) Público(a).-** Según la Constitución Política del Estado en su Art. 233 señala que: “Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electivos, las designadas y los designados, y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento”.²²

4.- Marco jurídico del derecho urbanístico en Bolivia

Para el presente trabajo citaremos el siguiente marco jurídico:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Artículo 1. “*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías...*”

Artículo 56. I. “*Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual, colectiva, siempre que esta cumpla una función social....*”

Nuestra Constitución Política del Estado (C.P.E.), en su Art. 56, reconoce el derecho a la propiedad privada individual o colectiva que tiene toda persona, **con la condición de que cumpla una función social**; asimismo, “*se garantiza la propiedad privada siempre que el*

²⁰ OSORIO, Manuel. *Ob. Cit.* pág. 856

²¹ *Ob. Cit.*, pág. 939

²² GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Constitución Política del Estado, Art. 233, Promulgada el 7 de febrero de 2009

uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”. Es decir, de forma general, se podría decir que las condicionantes constitucionales a la propiedad privada son: *el cumplimiento de una función social y no resultar perjudicial al interés colectivo*; claro está que, a ello, se agregan aquellas obligaciones relacionadas con la propiedad, como ser la obligación de tributar y otras.

El precepto constitucional, anteriormente citado, es concordante con el Art. 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que expresa: *“Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”*; en el mismo sentido, el Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, establece: *“Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes...”*; es decir, el derecho de usar, percibir los frutos y disponer del mismo, sin otras limitaciones que las n por la Ley.

Artículo 232. *“La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados”*

Donde la administración pública tiene el objetivo de asegurar con eficacia, eficiencia y responsabilidad la gestión administrativa, a través del cumplimiento de las normativas para lograr la finalidad evitando dilaciones indebidas desarrollando de manera económica, simple y celera. Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electivos, las designadas y los designados, y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento.

Son aquellas personas que desempeñan funciones en el órgano ejecutivo, legislativo o judicial, el cual participa en la administración pública o de gobierno, ya sea a través de elección, nombramiento, selección.

Donde las servidoras y los servidores públicos tienen las siguientes obligaciones:

1. Cumplir la Constitución y las leyes.
2. Cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de la función pública.
3. Prestar declaración jurada de bienes y rentas antes, durante y después del ejercicio del cargo.

4. Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.

5. Respetar y proteger los bienes del Estado, y abstenerse de utilizarlos para fines electorales u otros ajenos a la función pública.

Artículo 237. *“I. Son obligaciones para el ejercicio de la función pública:*
1. Inventariar y custodiar en oficinas públicas los documentos propios de la función pública, sin que puedan sustraerlos ni destruirlos. La ley regulará el manejo de los archivos y las condiciones de destrucción de los documentos públicos.

II. La Ley determinará las sanciones en caso de violación de estas obligaciones.”

El funcionario público tiene el deber de cuidar enumerar, proteger toda la documentación que se encuentra a cargo del mismo, por tratarse de documentación relevante para la administración pública.

Artículo 283. *“El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde”.*²³

Es decir que la administración pública de las entidades territoriales autónomas se regirá por las normas de gestión pública emitidas dentro del Marco de la Constitución Política del Estado y disposiciones legislativas vigentes.

CÓDIGO CIVIL

Los siguientes artículos se relacionan al tema que se aborda:

Artículo 105 *parágrafo I, señala que la “propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y **debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico”.***

Asimismo, su Art. 106, dispone que la propiedad deba cumplir una función social.

El derecho de propiedad o de dominio permite a su propietario poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular la propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse de forma compatible con el interés colectivo dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico nacional, por lo cual debe quedar claro que el propietario en definitiva

²³ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Constitución Política del Estado, Arts. 1, 232, 233, 235, 237, 283. Promulgada el 7 de febrero de 2009.

puede disponer, usar y gozar del bien como mejor le parezca mientras la misma no sea de forma abusiva o contraria a los intereses del Estado.

LEY N° 247, LEY DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO SOBRE BIENES INMUEBLES URBANOS DESTINADOS A VIVIENDA

Los siguientes artículos se relacionan al tema que se aborda:

Artículo 2. “La finalidad de la presente Ley es la de regularizar legal y técnicamente el derecho propietario de un bien inmueble urbano destinado a vivienda, de aquellas personas que sean poseedoras beneficiarias y/o poseedores beneficiarios sin título de aquellos propietarios que posean títulos sujetos a corrección”.

El derecho de propiedad está determinado a una superficie que tiene y los límites y colindancias de los límites el mismo que se encuentra en Registro Público de Derechos Reales administrado por el Consejo de la Judicatura

El objetivo de la ley de regular el derecho propietario de las personas naturales que tienen sobre bienes inmuebles destinados a vivienda con un fin social, de manera legal y técnica, para el correcto registro de su derecho propietario.

Artículo 3. “El fin social de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado, toda persona tiene derecho: a una vivienda digna, a la propiedad privada y al hábitat; y es obligación del Estado garantizar y universalizar el ejercicio pleno de los mismos.

Se habla de una vivienda digna para que todas las personas vivan de manera adecuada que dignifique la vida familiar, con la estricta aplicación objetiva de la ley brindando certidumbre y previsibilidad a los derechos, garantías y obligaciones de las personas para el ordenamiento jurídico, de buena fe y de orden público. Para que la propiedad no solamente deba ser útil y beneficiosa para el propietario es decir deba cumplir una función social, que beneficie el desarrollo de la sociedad y la comunidad en términos económicos, sociales o culturales.

Artículo 7. “REGULARIZACIÓN DE TRÁMITES DE INSCRIPCIÓN EN DERECHOS REALES y en su párrafo I. Los Registradores de las Oficinas de Derechos Reales, a petición de parte, deberán regularizar en el Distrito Judicial respectivo los trámites de inscripción de Derecho Propietario en lo que corresponda a:

- 1. Correcciones de Identidad. Las correcciones de identidad procederán mediante sub-inscripción de una escritura pública de rectificación unilateral con respaldo de un*

certificado o Resolución Administrativa del Servicio General de Identificación Personal.

2. Correcciones e Inscripciones Técnicas. Las correcciones técnicas de superficie, ubicación y colindancias procederán mediante subinscripción de una escritura pública de aclaración unilateral, respaldada por una Resolución Técnica Administrativa Municipal, certificado catastral u otro documento emitido por la autoridad competente del Municipio en coordinación con Derechos Reales.

La corrección de datos de identidad de los propietarios se los realizara presentando previos requisitos establecidos como la certificación del SEGIP; y con referencia a las modificaciones técnicas del inmueble o propiedad se realizara solo y únicamente con resolución administrativa, informe técnico y certificado catastral emitido por el Gobierno Autónomo Municipal en el cual se encuentra la propiedad, autorizando las modificaciones del mismo, los cuales se realizan siempre y cuando en bien inmueble este destinado como vivienda.

LEY N° 2028, LEY DE MUNICIPALIDADES

Los siguientes artículos se relacionan al tema que se aborda:

Artículo 119° (Limitaciones al Derecho Propietario).- *“Dentro del área de su jurisdicción territorial, el Gobierno Municipal, para cumplir con los fines que le señala la Ley y en el marco de las normas que rigen la otorgación de derechos de uso sobre recursos naturales, así como las urbanísticas y de uso de suelo, tiene la facultad de imponer las siguientes limitaciones al derecho propietario:*

- 1. Restricciones administrativas; y*
- 2. Servidumbres Públicas.”*

La figura de la limitación supone un fin y una frontera al carácter expansivo del dominio y puede venir impuesta por la voluntad o por la ley. Donde todo propietario tiene derecho a restringir su derecho de propiedad estableciendo limitaciones propias o bien cediendo facultades a terceros. El carácter absoluto del dominio y la facultad de disposición del mismo habilitan para configurar el derecho a su voluntad.

Artículo 120° (Restricciones Administrativas).- *“Las Restricciones Administrativas son las limitaciones que se imponen al derecho de uso y disfrute de los bienes inmuebles que no afectan a la disposición del mismo y que son impuestas por la autoridad municipal, en*

atención a la planificación municipal y al interés público. En consecuencia, no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna.”²⁴

Las restricciones administrativas son impuestas por autoridades municipales donde no existe un verdadero sacrificio del propietario en el uso y goce de la cosa, ni existe incorporación al dominio público de parte alguna de su propiedad, existe simplemente una tolerancia o debilitamiento inherente al ejercicio mismo del derecho de propiedad, esto es, forma parte de su contenido. En consecuencia este tipo de condiciones no genera en principio un daño resarcible. La restricción administrativa no pasa como una carga impuesta a la propiedad privada, ni implica avance, lesión o deterioro alguno a este derecho

LEY N° 038, LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ”

Los artículos que se relacionan al tema abordado son:

Artículo 82. (HÁBITAT Y VIVIENDA) I. *“De acuerdo a la competencia del Numeral 36 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:*

- 1. Diseñar y aprobar el régimen del hábitat y la vivienda, cuyos alcances serán especificados en la norma del nivel central del Estado, sin perjuicio de la competencia municipal.*
- 2. Formular y aprobar políticas generales del hábitat y la vivienda, incluyendo gestión territorial y acceso al suelo, el financiamiento, la gestión social integral, las tecnologías constructivas y otros relevantes, supervisando su debida incorporación y cumplimiento en las entidades territoriales autónomas, sin perjuicio de la competencia municipal.*

IV. *En el marco de la competencia del Numeral 10 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda. El nivel central del*

²⁴ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley No. 2028, Ley de Municipalidades, Arts. 119, 120. Ley del 28 de octubre de 1999

Estado establecerá programas de apoyo técnico para el levantamiento de catastros municipales de forma supletoria y sin perjuicio de la competencia municipal.”²⁵

La distribución de competencia a través de la transferencia y delegación de las competencias se constituye en el fundamento del sistema jurídico de las entidades territoriales autónomas, y por tanto, de la propia organización territorial del Estado.

Esto implica que el Estado implementara políticas de vivienda y habitad de acuerdo a las necesidades de cada nivel sub nacional sobre todo en el municipal y departamental con el fin de implementar políticas y acciones concretas para garantizar el acceso y mejoramiento de la vivienda y habitad; de esta manera contribuir a la realización de los derechos reconocidos en la constitución siempre cuando no dañe las competencias municipales.

CÓDIGO PENAL

Los siguientes artículos se relacionan al tema que se aborda:

Artículo 150.- (NEGOCIACIONES INCOMPATIBLES CON EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS): *“El funcionario público que por sí o por interpuesta persona o por acto simulado se interesare y obtuviere para sí o para tercero un beneficio ilícito en cualquier contrato, suministro, subasta u operación en que interviene por razón de su cargo, incurrirá en privación de libertad de uno a tres años y multa de treinta a quinientos días”.*

Donde la conducta punible es la de interesarse en el contrato u operación de, que es la de intervenir en ellos no solo como funcionario, sino conjuntamente como particular interesado de una determinada decisión o actuación de la administración, pues es volcar sobre ese negocio que se trate de una pretensión administrativa, querer que ese negocio asuma una determinada configuración en interés particular del sujeto, o hacer mediar en él, propugnándolos intereses particulares de terceros.

Artículo 151.- (CONCUSIÓN).- *“El funcionario público o autoridad que con abuso de su condición o funciones, directa o indirectamente, exigiere u obtuviere dinero u otra ventaja ilegítima o en proporción superior a la fijada legalmente, en beneficio propio o de un tercero, será sancionado con presidio de dos a cinco años”.*

Es cuando el funcionario público en usos de su cargo, exige o hace pagar a una persona una contribución, o también al cobrar más de lo que corresponde por las funciones que realiza.

²⁵ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, Art . 82
Ley de 19 de julio de 2010

Artículo 152.- (EXACCIONES).- *“El funcionario público que exigiere u obtuviere las exacciones expresadas en el artículo anterior para convertirlas en beneficio de la administración pública, será sancionado con reclusión de un mes a dos años.”*

La palabra exacción significa exigir multas deudas o impuestos en nombre del Estado. El prefijo ex significa sacar, y lo que se extrae del patrimonio de los particulares en concepto de exacciones o sea para multas, dadivas o impuestos en la mayoría de los casos son legales, pero en las exacciones ilegales esa exigencia es indebida y la entrega se produce en virtud del temor generado por el delincuente que debe ser un funcionario público en ejercicio de sus funciones.

Artículo 351.- (DESPOJO).- *“El que en beneficio propio o de tercero, mediante violencia, amenazas, engaño, abuso de confianza o cualquier otro medio, despojare a otro de la posesión o tenencia de un inmueble, o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes, incurrirá en privación de libertad de seis meses a cuatro años.*

El despojo es quien por voluntad propia o terceros, utilizando violencia física o moral, engaño o furtivamente, ocupe un inmueble ajeno, haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca, también entrara en esta figura delictiva aquel que ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesione derechos legítimos del ocupante”.

LEY N° 004, LEY DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO E INVESTIGACIÓN DE FORTUNAS “MARCELO QUIROGA SANTA CRUZ.

La presente Ley tiene por objeto establecer mecanismos, y procedimientos en el marco de la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenciones internacionales, destinados a prevenir, investigar, procesar y sancionar actos de corrupción cometidos por servidoras y servidores públicos y ex servidoras y ex servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, y personas naturales o jurídicas y representantes legales de personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que comprometan o afecten recursos del Estado, así como recuperar el patrimonio afectado del Estado a través de los órganos jurisdiccionales competentes.²⁶

²⁶ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 004, Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e

Artículo 154. (Incumplimiento de Deberes). *“La servidora o el servidor público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare un acto propio de sus funciones, será sancionado con privación de libertad de uno a cuatro años. (MODIFICADO POR: LEY No. 004 Art. 34, Promulgada: 31/03/2010) Además de la sustitución que se realiza con relación a los términos empleados de funcionario público por servidor público, la reforma del presente artículo se concreta en la modificación de la sanción, la cual es incrementada, así como la inclusión de una agravante en caso de ocasionar daño al Estado”.*²⁷

Este delito se trata de la acción de hacer o no hacer de accionar u omitir, negarse o retardar a cumplir con sus deberes que están expresamente indicados en sus competencias, el delito se consume con la omisión aunque no haya consecuencias. El incumplimiento de deberes también está estrechamente relacionado con los delitos de resoluciones contrarias a la ley.

Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz, Art. 1 Ley de 31 de marzo de 2010

²⁷ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Decreto Ley 10426 de 23 de agosto de 1972, Código Penal, Elevado a rango de Ley mediante Ley 1768 de 10 de marzo de 1997, Arts. 142, 144, 154 (modificado por: Ley No. 004 Art. 34, Promulgada el 31 de marzo de 2010 y Programa de Saneamiento Legislativo.

CAPÍTULO II

DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL CRECIMIENTO

URBANO Y LA EMERGENTE CORRUPCION PÚBLICA

4. Delitos urbanísticos en la legislación española

La razón por la que nos referimos a la legislación española es porque ellos, sus juristas y académicos principalmente, desarrollan el *Derecho Urbanístico General*, que obedece a una singularidad del Derecho Español. Frente a lo que ocurre en países de nuestro entorno, donde un mismo código de urbanismo o una ley general regula esta materia, es en España, que como consecuencia de la atribución constitucional a las comunidades autónomas de competencias legislativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a lo que se ha sumado una jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siempre proclive a adelgazar los atributos del Estado y a defender los coros y danzas jurídico-regionales, no existe un ordenamiento común, sino diecisiete regulaciones de la propiedad en sus potencialidades urbanísticas. Esto ha llevado a que la doctrina se concentre en el estudio de las diversas leyes regionales, lo que ha llevado a una proliferación de libros y comentarios que las explican, interpretan y comentan por menudo, por lo que se pierde una visión de conjunto de lo que de común sustancia a toda España, y es mucha, la que queda todavía en esta materia. Precisamente dar cuenta de esas identidades nacionales urbanísticas, en su pasado y su presente.

Ciertamente la enjundia, meollo o núcleo del derecho urbanístico español sigue siendo en términos generales similar en todo su territorio nacional, y ello por dos razones: primero, porque todavía subsiste, aunque deteriorada, una competencia del Estado para regular el régimen básico la propiedad inmobiliaria a respetar por la legislación autonómica, competencia ejercitada de nuevo por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; y segundo, porque la cultura urbanística, tanto técnica como jurídica, sigue siendo la misma, dado que resulta imposible para los confusos y pretenciosos legisladores autonómicos extraerla de sus raíces, no obstante su empeño de singularizarse unos de otros con el empleo de novedosas terminologías y exasperantes regulaciones de detalle.²⁸

²⁸ PARADA, Ramón. *Derecho Urbanístico General*. pág. 15

Comprender la esencia del Derecho Urbanístico Español y los pretendidos particularismos autonómicos no es posible sin tener en cuenta la historia común de la que todos proceden, una historia, que inicialmente nos enseñó Bassol. Dentro del *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2007, se deben al Profesor Rebollo Puig. Un Derecho Español que recogido hoy por partes en una ley estatal y otras autonómicas, cabeza estatal y extremidades identitarias de reciente gestación, no acaba de bajar directamente del cielo a las mentes de los legisladores, sino que se viene gestando desde hace siglo y medio, y que ofrece dos modelos claramente antagónicos: el de urbanismo de obra pública, cuya ejecución, así como sus riesgos, pérdidas y beneficios, negocio en suma, corre a cargo de la Administración; y el urbanismo de obra privada, de negocio de los propietarios de terrenos estratégicamente situados, que arranca de la Ley del Suelo de 1956. Dicha Ley supuso una “desnacionalización” del derecho de urbanizar antes de titularidad y ejercicio público.²⁹

Dar cuenta de esos cambios es la razón por la que se originan los decimonónicos del urbanismo español, urbanismo de obra pública, el urbanismo privado. No obstante la generalizada consciencia de que la corrupción que prolifera en las actuaciones urbanísticas, así como la peligrosa “cementación” de nuestro territorio, encuentran en aquella normativa, y modelo urbanístico que encarna, cumplida explicación. Este mismo derecho de urbanizar, al que la Ley denomina igualmente derecho de iniciativa, es objeto de un “*amago*” de socialización, no consumado, pues la realidad es que dicho derecho será de titularidad pública o privada en función, como hasta ahora, de la regulación de los sistemas de ejecución por la legislación autonómica y, dentro de ese marco, de lo que decidan los municipios. El negocio urbanístico sigue pues en el mismo tejado de siempre.

El Texto Articulado de la Ley del Suelo de 1992, última regulación común de las técnicas urbanísticas (básicamente: planeamiento, sistemas de ejecución, disciplina) que el Tribunal Constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo) declaró de la competencia de las comunidades autónomas. Dicho texto, aunque formalmente manipulado, sigue estando en el corazón de las leyes autonómicas que ahora regulan estas materias, razón por la cual, como dijimos, y sin

²⁹ Ob. Cit. pág. 16

perjuicio de poner de manifiesto algunos particularismos regionales, lo hemos tomado como guía y fuente nutricia de nuestras explicaciones.³⁰

a) Los denominados “delitos urbanísticos”

Con la promulgación del Código Penal de 1995 aparecen, entre otras novedades, los llamados delitos urbanísticos (arts. 319 y 320 del Código Penal español). En ellos se sanciona, por un lado, al promotor, constructor y técnico-director que construyan o edifiquen en suelos no urbanizables de especial protección en contra de la normativa urbanística. Por otro, se encuentra el llamado delito de prevaricación urbanística, que sanciona a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, realice la conducta de informar favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas o bien resuelva o vote a favor de dicha licencia, ya sea por sí mismo o como miembro de un órgano colegiado.³¹

b) Valoración de la tipificación penal de los delitos contra la ordenación del territorio (arts. 319 y 320 Código Penal español)

Hay que considerar como un acierto el hecho de que el Código Penal de 1995 haya tipificado no sólo la conducta de los promotores, constructores y técnicos-directores sino también la de las autoridades y funcionarios públicos que, a través de la conducta de prevaricación urbanística -mediante informes y concesiones de licencias contrarias a la normativa- transgreden la legalidad urbanística. No era estrictamente necesario tipificar este segundo comportamiento en la medida en la que ya existía el delito de prevaricación administrativa, en el que, al menos respecto de algunos de sus elementos, aquél podría quedar englobado, pero se entiende que resulta adecuado incidir en esta forma especial de prevaricación y hacerlo además junto al *delito urbanístico*, puesto que las infracciones urbanísticas realizadas por los promotores, constructores y técnicos-directores a menudo requieren la colaboración, asimismo ilícita, de las autoridades municipales competentes en materia urbanística.

Dentro de los aspectos positivos ha de señalarse también el hecho de que el legislador haya optado tanto por la pena de prisión como por la de inhabilitación especial. Respecto de aquélla

³⁰ Ob. Cit. pág. 17

³¹ Ob. Cit. pág. 75

por el hecho de que en el ámbito de la delincuencia económica, donde cabe inscribir los delitos contra la ordenación del territorio, es especialmente adecuado este tipo de sanción.³²

Por su parte, la previsión de la pena de la inhabilitación especial resulta muy adecuada, sobre todo para los supuestos de prevaricación urbanística, ya que la imposición de este tipo de sanción implica la pérdida definitiva del cargo o empleo público, incluidos los electivos, de forma que si se trata, por ejemplo, de un Alcalde o un concejal, sólo podrán volver a ostentar estos cargos si vuelven a presentarse en unas futuras elecciones y vuelven a ser elegidos, siempre y cuando haya transcurrido el tiempo establecido en la sentencia penal que les inhabilitó, ya que el segundo de los efectos de la inhabilitación especial es el de la incapacidad para obtener los mismos cargos o empleos públicos o para volver a ser elegido para cargo público durante el tiempo de la condena. En el caso de las conductas tipificadas en el artículo 319 del Código Penal español también resulta adecuada la previsión de la pena de inhabilitación especial, ya que los sujetos activos de este precepto son profesionales de la construcción, con lo que resulta especialmente aconsejable que se vean apartados de esta actividad cuando hayan realizado una infracción urbanística. Lamentablemente, el acierto de esta opción legislativa queda limitado por lo escaso de su duración: de seis meses a tres años. Por lo que se refiere a los aspectos negativos, en concreto del artículo 319 del código penal español, se encuentra la intolerable previsión de que la sanción económica se establezca por el sistema de días-multa en vez del sistema de multa proporcional, ya que de este modo la cuantía máxima a pagar serán 288.000 euros, cantidad ínfima comparada con las ganancias que se pueden llegar a obtener a través de un delito urbanístico. Dadas las características de este tipo de infracción no se entiende que la opción no haya sido la de la multa proporcional estableciendo la cuantía en relación con el valor del objeto del delito o del beneficio reportado por el mismo. Ésta habría sido la solución más responsable desde el punto de vista político, y habría revelado que el legislador de verdad pretendía hacer frente a este tipo de infracciones con los medios con los que cuenta el Derecho penal.³³

Llama la atención que la mayor parte de los trabajos que abordan el papel del Derecho penal en relación con el urbanismo apenas presten atención a uno de sus principales problemas: la

³² ACALE Sánchez, María. *Delitos Urbanísticos*, pág. 322; DíEZ Ripollés, Prieto del Pino, Gómez - Céspedes, Stangeland, Vera Jurado, *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística*, pág. 242.

³³ POZUELO Pérez, Laura. *La respuesta penal a la delincuencia urbanística*. págs. 75-76

aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en contra de los intereses generales y en beneficio de intereses privados –el denominado fenómeno de las “recalificaciones” del suelo–, así como a un determinado tipo de alteraciones en lo que se refiere a sus usos y aprovechamientos. Y se trata de un problema de capital importancia porque consiste en un proceso relativamente sencillo, que genera mucho dinero, pero que causa un daño enorme al bien protegido, la ordenación racional del territorio.³⁴

c) La prevaricación administrativa relativa a la aprobación de planes urbanísticos en contra del interés general

Para que podamos hablar de prevaricación administrativa ha de tener lugar una resolución que se adopte a sabiendas de su injusticia por parte de una autoridad o funcionario público: en este supuesto la resolución será el acto de aprobación del plan urbanístico; el carácter injusto de esa resolución, más allá de una mera contrariedad objetiva con el Derecho, ha de suponer que estamos ante una situación de abuso o desviación de poder. La jurisprudencia penal suele acudir a una interpretación que no arroja suficiente luz al análisis de los casos concretos cuando requiere que la injusticia sea “evidente, patente, flagrante y clamorosa” o “grosera”. Más allá, es necesario dilucidar cómo se articula la desviación de poder en supuestos en los que, como sucede en la aprobación de planes urbanísticos, la Administración actúa dentro del ámbito de la discrecionalidad.³⁵

d) El delito de cohecho en el ámbito urbanístico

En este delito se sancionan las conductas de corrupción a funcionarios públicos que consistan en la solicitud o recepción de dádivas a cambio de realizar alguno de los siguientes hechos: actos constitutivos de delito (art. 419 Código Penal español), actos injustos relativos al ejercicio del cargo (art. 420 C.P.esp.), omisión de un acto que debiera realizar en el ejercicio de su cargo (art. 421 C.P.esp.), un acto propio de su cargo (art. 425 C.P.esp.), un acto no prohibido legalmente o recibir una dádiva entregada en consideración a la función del destinatario (art. 426 C.P.esp.). Estas modalidades típicas que se acaban de describir constituyen el llamado cohecho pasivo, en el que la conducta se sanciona tanto si es el funcionario quien promueve la conducta de cohecho solicitando la dádiva como si el delito

³⁴ *Ob. Cit.* pág. 86

³⁵ *Ob. Cit.* págs. 86-87

tiene su origen en la propuesta de un particular, aceptando entonces el funcionario la dádiva propuesta por aquél.

El Código Penal español sanciona asimismo el cohecho activo, que consiste en el ofrecimiento o entrega por parte de particulares a funcionarios públicos de las dádivas para realizar alguna de los hechos que se han descrito más arriba. Así, el artículo 423 del Código Penal Español sanciona tanto a “los que con dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas corrompieren o intentaren corromper a las autoridades o funcionarios públicos” como a quienes, en el mismo sentido, “atendieren las solicitudes de las autoridades o funcionarios públicos”. Lo que se protege, en definitiva, en el delito de cohecho, tanto en su modalidad activa como pasiva es la imparcialidad que debe presidir la actuación de los funcionarios públicos, quienes deben desarrollar su trabajo sirviendo al interés público y no al privado.

Dentro de todas las modalidades de cohecho que sanciona el Código Penal español interesan en este punto las que tienen que ver con dádivas o promesas cuya finalidad sea, por un lado, obtener licencias urbanísticas, informes favorables de proyectos de edificación y, en general, la obtención o agilización de cualquiera de los trámites que integran este procedimiento. Por otro lado, la dádiva o promesa puede tener como objetivo la legalización de unas obras ilegales o un cambio en el tipo de suelo o de sus usos o aprovechamientos. Por último, también es posible que la dádiva pretenda que el funcionario competente no cumpla su obligación relativa a la demolición de una obra ilegal, tanto en lo que se refiere a ordenarla, como a ejecutar la orden si ésta ya existe.³⁶

e) La respuesta penal al problema de la demolición

El problema de la delincuencia urbanística no acaba en las infracciones que se acaban de exponer. Nos encontramos con dos problemas adicionales que conducen a una auténtica parálisis de la protección de la ordenación del territorio: En primer lugar, la endémica inejecución de las de por sí escasas órdenes de demolición dictadas desde el orden contencioso-administrativo o desde el penal. En segundo lugar, la compleja situación en la que se encuentra el juez penal antes de dictar la orden de demolición de la construcción ilegal, cuando desde la defensa se alega que no procede decretarla porque ya no es posible o

³⁶ *Ob. Cit.* págs. 88-89

razonable. En ambos casos el resultado pretendido por los constructores es una suerte de «legalización» de las construcciones a través de una modificación de los planes urbanísticos, de modo que esas obras ilegales pasan a ser conformes a la legalidad urbanística.³⁷

2. Corrupción y urbanismo

El urbanismo y la corrupción se hallan aglutinados, es una percepción que se encuentra corroborado por los datos que aportan los Informes Globales de la Corrupción de Transparency International: en el informe correspondiente a 2005 se señalaba que “ningún otro sector tiene la corrupción tan arraigada como el sector de la construcción”; los datos que arroja este informe revelan que cada año se destinan 4 billones de dólares a compras gubernamentales en todo el mundo.³⁸

Por su parte, el Informe Global de la Corrupción de Transparency International correspondiente a 2006 realiza un análisis de la corrupción en el ámbito local, en relación con el urbanismo y la especulación, que señala que “en términos globales, el ámbito donde la corrupción es más elevada... es el del nivel local de gobierno”, al que considera un “foco de corrupción permanente”.³⁹

Por último, el Informe Global 2007 sobre la Corrupción en España, también emitido por Transparency International, comienza con la afirmación de que “la multiplicación de escándalos vinculados a la denominada “corrupción urbanística” está reforzando la imagen “cínica” de la ciudadanía española sobre nuestros gobernantes y contribuyendo a deslegitimar las instituciones democráticas.”⁴⁰

En cuanto a los recursos, por lo que se refiere a los instrumentos legales, hay que decir que en la normativa urbanística sancionadora se establece con claridad cuáles son los comportamientos constitutivos de infracción. Sí cabría señalar que los recursos materiales y humanos no se han mostrado suficientes, y, de serlo, no parece que se hayan puesto realmente al servicio de la persecución de las infracciones urbanísticas. Entrando ya en el análisis de la

³⁷ *Ob. Cit.* pág. 92

³⁸ Transparency International, “Informe Global de la Corrupción 2005”,

³⁹ Transparency International-España, “Informe Global de la Corrupción 2006”, VILLORIA Mendieta, pág. 4

⁴⁰ Transparency International-España, “Informe Global de la Corrupción 2007”, VILLORIA Mendieta, pág. 1

concreta respuesta penal a las distintas manifestaciones de la delincuencia urbanística, se encuentran los denominados “*delitos urbanísticos*”, regulados en los artículos 319 y 320 del Código Penal Español; el delito de prevaricación administrativa en relación con la aprobación de planes urbanísticos en contra del interés general; el delito de cohecho y, por último, la problemática en torno a las órdenes de demolición, donde existen opciones penales, que son prácticamente infrautilizadas.⁴¹

3. Política urbanística: repercusión económica y discrecionalidad Administrativa

En todos los países desarrollados la política urbanística limita y condiciona los derechos de los propietarios del suelo sobre los usos urbanísticos y la capacidad edificatoria que éstos puedan querer ejercer. La justificación es clara: el interés general de una ordenación territorial racional debe prevalecer sobre las preferencias particulares de los propietarios. La cuestión es que, dada la repercusión económica que tiene que el suelo esté destinado a un uso u otro o que se le asigne una mayor o menor edificabilidad, estas decisiones administrativas pueden llegar a tener un indudable efecto sobre el patrimonio de los propietarios del suelo. En la mayor parte de los países del primer mundo se han generado mecanismos para que las plusvalías económicas producidas por estas decisiones públicas sean capturadas en su mayor parte por las administraciones públicas que las generaron.

En este sentido, el urbanismo presenta algunas peculiaridades que dan lugar a que los efectos económicos de las decisiones administrativas tengan un mayor impacto directo sobre el patrimonio de los propietarios del suelo. Andrés Betancor y Javier García-Bellido resumen perfectamente esta peculiaridad del urbanismo y sus efectos económicos:

“El plan municipal es el que *delimita* (crea, define, asigna o atribuye) el contenido económico-jurídico de la propiedad, pero no lo *limita* (reduce corta o coarta), según la función social que el plan le quiera atribuir o asignar en concreto. Por ende, no hay ningún *ius aedificandi* ni *urbificandi* o contenido urbanístico mínimo inherente a la propiedad fundiaria en general, ya que el suelo rústico, que según el plan no sea edificable en absoluto ni urbanizable (bosques o parajes protegidos, parques regionales o naturales), no tiene derecho a reclamar indemnización alguna, porque ésta es la condición originaria de la propiedad: no poder ser edificada hasta que el plan se lo autorice expresamente. Pero en cuanto sea “clasificado” como urbanizable entra

⁴¹ POZUELO Pérez, Laura. *La respuesta penal a la delincuencia urbanística*. pág. 74

en otro estatuto completamente distinto, patrimonializando gracias al plan unos *iurii urbificandi yaedificandi* (grandes o pequeños pero siempre fijados por éste). A cambio de conferirle un valor medio añadido, fijo y garantizado por la Ley y el plan, la propiedad deberá ceder obligatoria y gratuitamente el suelo que le señale el plan para destinarlo a toda suerte de usos de dominio público. El plan municipal de urbanismo de esta forma deviene un activísimo instrumento de reparto del poder económico del espacio”.⁴²

A este importante aspecto de la política urbanística hay que añadir un segundo elemento para aprehender el importante potencial de corrupción que encierra. Se trata del inevitable margen de discrecionalidad que lleva aparejada. En gran medida tal margen de discrecionalidad obedece a una razón técnica: es materialmente imposible para el legislador la concreción de cuál es el estatuto jurídico (y por tanto la clasificación y el uso a que puede destinarse ese suelo) que corresponde a cada parcela del territorio. Esta es una labor que queda final e inevitablemente en manos de los planes de ordenación que llevan a cabo los ayuntamientos. De este modo, los ayuntamientos pueden optar por el modelo territorial que más les guste sin prácticamente más limitaciones que las que se derivan de la observancia del marco legal general (incluyendo las leyes sectoriales de protección ambiental), los procedimientos administrativos y los planeamientos de ordenación supra-municipal que puedan existir y que hasta hace pocos años eran inexistentes.⁴³

Como señalaba con total rotundidad hace unos años Tomás Ramón Fernández (1998:108; cit. por Fernández Farreres, 2007 a :15): “Los planes son, pues, enteramente libres de orientar el futuro desarrollo del territorio municipal potenciando su vocación turística o industrial o absteniéndose de hacerlo para mantener el *statu quo* tradicional, si así lo prefiera la legítima representación del vecindario. Puede decidir que la ciudad se extienda por cualquiera de los puntos cardinales, que se desarrolle en altura o extensión, que tenga un perfil u otro. Pueden, incluso, modificar el perfil preexistente y hasta cambiar la ciudad de arriba abajo, si lo desea el Ayuntamiento y tiene dinero bastante para afrontar las consecuencias de esa decisión. Pueden, en efecto, convertir en parque urbano el centro de la ciudad existente, porque su aprobación

⁴² BETANCOR, Andrés y GARCÍA - BELLIDO, Javier. *Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales*. pág. 87

⁴³ JIMÉNEZ Sánchez, Fernando. “Boom urbanístico y corrupción política en España”, pág. 267

lleva consigo la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a los efectos de la liquidación por la vía expropiatoria de todas las situaciones consolidadas con anterioridad a su aprobación, cualquiera que sea su antigüedad o su nivel de consistencia, como pueden también declarar a extinguir dichas situaciones, si el Ayuntamiento no desea liquidarlas o carece de capacidad financiera para hacerlo, porque eso y no otra cosa es lo que significa el régimen de ‘fuera de ordenación’”. Un plan de ordenación puede, en fin, incorporar cualquier tipo de política urbana y territorial, pura y simplemente, porque no existen obstáculos de ninguna clase que se lo impidan. Ni siquiera existen en la Ley del Suelo directrices susceptibles de orientar, ya que no limitan, el libre despliegue de la potestad municipal de planeamiento. Además, la discrecionalidad municipal se potencia aún más a través de la flexibilidad existente para modificar los planes vigentes e introducir recalificaciones, que vienen precedidas de los correspondientes convenios urbanísticos firmados entre el municipio y particulares.⁴⁴

4. Los problemas del (des)control del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

a) La construcción de la ciudad

La Paz se encuentra ubicada en el valle de Chuquiago, con una Población de 764.671 habitantes, según datos del Censo, noviembre 2012, realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Es una ciudad multiétnica, con importante presencia de aymaras migrantes, de descendientes de europeos y, en menor medida, de otras culturas del país. Como en los otros espacios urbanos, se encuentran en La Paz grandes bolsones de pobreza y una profunda diferenciación sociocultural. La Paz constituye un espacio de integración cultural y de valores, pero al mismo tiempo, es un espacio de segregación y desconocimiento entre culturas.⁴⁵ Desde su fundación, la ocupación del espacio se caracterizó por la segregación entre los nativos de Chuquiago, los españoles y criollos; característica que se mantendrá a lo largo de su historia. En efecto, los terrenos más frágiles fueron ocupados por las clases bajas y migrantes y los mejores terrenos por las clases altas. Aquellos, a su vez son los más costosos para la construcción e instalación de servicios, por encontrarse ubicados en las laderas de alta pendiente. Por su lado, los sectores más pudientes se han trasladado poco a poco a las zonas del Sur, barrios más cálidos, húmedos y protegidos. Pero, en los intersticios más escarpados de

⁴⁴ *Ob. Cit.* págs. 267-268

⁴⁵ BLANCO Cazas, Carlos y SANDOVAL, Godofredo, *La Alcaldía de La Paz. Entre Populistas, Modernistas y Culturalistas: 1985-1993* ILDIS-IDIS. pág. 18

éstos últimos, se ubican importantes bolsones de pobreza, ocupando terrenos muy pendientes y de mala calidad.

Este proceso de ubicación espacial de la población es uno de los ejes centrales en la construcción de la ciudad en sus diferentes aspectos, físico, sociocultural y económica. Esta situación continúa en lo esencial hasta nuestros días. Las zonas de ladera continúan poblándose mediante procesos de densificación, transitando del adobe al ladrillo, añadiendo un piso a la vieja construcción original. Por su lado, las empresas constructoras han habilitado una cantidad muy importante de terrenos para residencias de lujo. Así, el Sur, zona desprovista de infraestructura y equipamiento, hasta hace diez años, cuenta ahora con servicios de todo tipo, como son sucursales bancarias, oficinas de servicios, comercio, etc. Muchos de estos equipamientos y servicios se ubicaban tradicionalmente en el centro de la ciudad.

El crecimiento físico de la ciudad tiene límites debido a la estrechez de su espacio de expansión. Así, el crecimiento poblacional se ha vuelto mucho más lento y dependiente de la capacidad de construcción vertical. Este aspecto, en lo que se refiere a la construcción edificios multifamiliares bajo construcción empresarial, es privativo de las capas medias.

Se va consolidando, así, una ciudad con sectores pobres en las laderas de alta pendiente, en proceso rápida densificación, carentes de equipamientos y servicios; con un centro urbano que se despuebla, aunque mantiene zonas tugurizadas, para construir oficinas y comercios y, finalmente el Sur que se habilita como zona residencial de zonas de altos ingresos. Esta configuración expresa la brecha creciente, al nivel socioeconómico, entre sectores de la población. Brecha que también tiene su equivalencia al nivel étnico y cultural.⁴⁶

El crecimiento poblacional de la ciudad de La Paz sufrió un elevado incremento a partir de la revolución de 1952 y sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta, época en que aumenta considerablemente la migración rural urbana. Este crecimiento disminuye a partir de los años ochenta, hecho que se explica por ser La Paz un valle cerrado que no tiene donde expandirse, prácticamente todos los terrenos han sido ya ocupados. La mayor parte de las migraciones se dirigen en primer lugar a El Alto, desde donde pretenden posteriormente encontrar un espacio en la ciudad de La Paz. En el período intercensal 76-92 La Paz creció a un ritmo de 1.78% anual, el cual se mantiene actualmente. Las laderas hacia el Norte, Este y el Oeste constituyen

⁴⁶ Cebem. *La Paz juntas vecinales y comités de vigilancia*. pág. 10

el límite natural de crecimiento y prácticamente todas ya se encuentran ocupadas, incluso aquellos terrenos de alta pendiente.

Solamente queda espacio “río abajo”, por el Sur y por la zona noreste, ocupando terrenos de comunidades campesinas colindantes con otros municipios.

La escasez de terrenos en La Paz hizo que el fenómeno del loteamiento y ocupación ilegal y conflictiva de tierras urbanas, que se dio en otras ciudades de Bolivia y de América Latina, prácticamente no haya existido. Sin embargo, lo que sí ocurre es la ocupación de áreas verdes y destinadas al equipamiento, sobre todo en zonas donde la población presenta mayores niveles de pobreza. En efecto, La Paz es una ciudad con muy pocas áreas verdes, parques y plazas; tiene apenas 0.80 m² por habitante, cuando lo recomendado por normas internacionales es de 3.20 m² por habitante, como mínimo.⁴⁷

b) Las laderas y aspectos físicos

Como se ha señalado anteriormente La Paz está rodeada de un cinturón de pobreza por las alturas de la hollada, donde se asienta la ciudad. Este se convierte en un gran manto cuando se llega a la ciudad de El Alto. El cinturón que corona por las alturas la ciudad reúne una población de aproximadamente 300.000 habitantes que viven en las peores condiciones de inserción urbana en todos los aspectos. Estas poblaciones, han estructurado una de las tramas sociales más importantes de la ciudad, han construido sus barrios y han resuelto muchos de los problemas derivados de la segregación y discriminación social, económica y étnica. Ellos han creado estas asociaciones territoriales de base para dar soluciones a los problemas cotidianos de la vida en la ciudad.⁴⁸

La ciudad desciende de 3.950 m.s.n.m. (metros sobre el nivel del mar), altitud del borde que divide El Alto de La Paz, hasta 3.250, en que se encuentran barrios residenciales como Aranjuez, en el Sur. El Centro de la ciudad está aproximadamente a 3.600. Una franja con más de 200 metros de desnivel, rodea casi toda la ciudad desde la ladera occidental hasta la Sur Oriental. Esta franja es casi continua, con excepción de las interrupciones que presentan las quebradas. También existen barrios con similares características en las laderas de la zona Sur de la ciudad. Existen aproximadamente unos 250 barrios en toda la ciudad, muchos de los

⁴⁷ GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. *Zonificación Ambiental Distrital de la Ciudad de La Paz*. HAM. La Paz, 1996 b.

⁴⁸ Cebem. *La Paz juntas vecinales y comités de vigilancia*. pág. 26

cuales reúnen varias juntas vecinales. Estas franjas, forman en algunos lugares un enorme paredón casi perpendicular que baja desde los bordes y alcanzan a veces pendientes superiores a los 45 grados. Esta topografía tan accidentada y peligrosa está plagada de ríos y filtraciones de agua que bajan desde la cordillera, así como de aguas filtradas de los drenajes de la ciudad de El Alto. Existe una gran cantidad de vertientes naturales, razón por la que los terrenos presenten alto riesgo y pocas posibilidades de instalación de servicios básicos a precios razonables.

Durante un largo tiempo estas zonas fueron área forestal, pero esta capa vegetal ha desaparecido en la mayor parte del terreno y sólo quedan algunas manchas como el bosque de Pura Pura por el que atraviesa la vía del tren y en las alturas de los barrios del Noreste.⁴⁹

c) La ocupación del suelo y la regularización urbana

La construcción de la ciudad, de La Paz por supuesto, se inicia en las partes bajas del centro y las laderas bajas de la zona occidental. De allí, las primeras expansiones urbanas se producen ascendiendo paulatinamente por las laderas: occidental y norte, ganándole espacio a las zonas forestales. Estas expansiones tienen un tiempo promedio de 50 años. Existen actualmente ocupaciones en la zona nordeste. La imagen urbana de las laderas es resultado final de la ocupación no planificada del espacio y de la compleja y ambigua situación de la propiedad legal de la tierra.⁵⁰

Con la Reforma Agraria, los hacendados o primeros propietarios de los terrenos dotaron de tierra en las laderas a los colonos que prestaban sus servicios en sus propiedades. Estos nuevos propietarios urbanos, ante las constantes y aceleradas migraciones y para evitar que otros se apoderen de esos terrenos, realizan loteamientos clandestinos de forma arbitraria. (CEBEM, 1993 al 1997).

En varios casos, al sobre poblarse algunas zonas se produjeron desdoblamientos de los asentamientos y en otros casos, se trasladaron a otros lugares de otras laderas. Las zonas más antiguas son aquellas más cercanas al centro de la ciudad por encima de la avenida Buenos Aires y el Cementerio, posteriormente se poblaron las laderas de la zona Norte, las de la zona Este y la zona Noreste.

⁴⁹ *Ob. Cit.* pág. 27

⁵⁰ *Ob. Cit.* pág. 28

Los primeros estudios de ordenamiento urbano se inician a finales de los años setenta, momento en que ya se habían ocupado buena parte de las zonas verdes de estas laderas. Con el proceso de poblamiento de estas zonas comienzan los loteadores de terrenos a vender pequeños predios a los que siguen llegando del campo hacia la ciudad. Generalmente la acción reguladora de la Alcaldía es posterior a las intervenciones de los loteadores y/o de los vecinos que ocuparon el lote.

Estos terrenos fueron ocupados a partir del loteamiento efectuado en un primer encuentro por los ex-colonos o propietarios rurales. En los casos más recientes, los loteadores han vendido terrenos que no contaban con una situación legal clara; nadie puede atribuirse con un 100% de seguridad la propiedad del suelo en la ciudad de La Paz, al superponerse varios regímenes legales de propiedad.

Los terrenos fueron divididos y vendidos sin criterios urbanísticos y los adjudicatarios construyeron ocupando el espacio que les correspondía. La mayoría de las "urbanizaciones de las laderas" no contaban con aprobación ni reconocimiento municipal en el momento en que fueron adjudicadas a los nuevos propietarios, el reconocimiento legal como zona urbana se da, en la mayoría de los casos, varios años después de la ocupación.

Los vecinos se organizan desde su inicio y buscan su reconocimiento municipal con el objetivo de legalizar la propiedad de sus terrenos y viviendas y para que la Alcaldía instale servicios básicos. Una vez reconocida (regularizada) la zona, la Alcaldía la incluye dentro de los planes de desarrollo urbano regularizando sus asentamientos.⁵¹

Regularizados los asentamientos, bajo varios sistemas de presión de las juntas, las intervenciones municipales no siempre fueron las más adecuadas. En muchos casos se actuó con el criterio de que urbanizar y adecuar una zona equivalía a trazar manzanos regulares, lo que produjo un desorden mucho mayor. Los vecinos habían trazado callejones coincidentes con los senderos de subida a la pendiente, antes de la urbanización, y más o menos coincidentes con las curvas de nivel y la topografía del área. Una vez legalizada la zona, por ejemplo Villa Nuevo Potosí, la Alcaldía decidió "manzanizar la zona" dando formas geométricas a los cerros. El resultado es un desorden urbano, ya que el sistema de callejones

⁵¹ Cebem. *La Paz juntas vecinales y comités de vigilancia*. págs. 28-29

que ascienden la pendiente serpentea al interior de las manzanas provocando graves problemas de acceso a las zonas.

La falta de planificación en estas zonas trajo consigo la ocupación de todo el espacio libre para la construcción de viviendas, sin ninguna previsión para la construcción de calles, y mucho menos espacios para equipamiento urbano.

A pesar de todos los problemas de ocupación urbana, las laderas mantienen en su belleza natural, un potencial: el privilegio de tener la mejor vista, tanto hacia la cuenca de Chuquiago, como hacia la Cordillera de los Andes.

En esta topografía que presenta pendientes superiores a los 25 grados en casi toda su extensión, la construcción de calles verticales se hace muy dificultosa y solamente es posible aprovechando las quebradas existentes. Su construcción resulta muy costosa pues requiere primero el embovedado de los cursos de agua y la posterior construcción de calles; en general todas las vías de acceso a la ladera fueron construidas de esta manera. En cuanto a las vías horizontales también presentan problemas de construcción, pues el cruce de las quebradas requiere de la construcción de puentes y en varios lugares de riesgo la construcción de muros de contención.⁵²

d) Medio ambiente

En las laderas existe una falta alarmante de espacios verdes públicos, existen pocos parques y plazas, las calles son de tierra y sin árboles. El paisaje urbano es muy monótono, las viviendas son de adobe o ladrillo sin revoque externo y sin pintar. Las áreas verdes que todavía existen en las laderas van desapareciendo. La mayor parte de los asentamientos están en lo que antes eran áreas verdes y donde los árboles han ido desapareciendo. Es el caso de toda la ladera occidental.

Según la zonificación ambiental de la ciudad de La Paz realizada por la Alcaldía (1996), las laderas, donde predominan las altas pendientes, han sido clasificadas, como zonas con calidad ambiental muy baja o baja. Según los tres factores físicos, medioambientales y socioeconómicos, tomados en cuenta para esta zonificación las laderas se encuentran en los peores niveles.⁵³

⁵² *Ob. Cit.* pág. 30

⁵³ GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. Zonificación Ambiental Distrital de la Ciudad de La Paz. HAM. La Paz, 1996 b.

Dados los amplios márgenes de discrecionalidad que caracterizan a la política urbanística municipal, no es de extrañar que los mecanismos de control y rendición de cuentas en este terreno funcionen con dificultad. Además, el grueso de las competencias urbanísticas radica en los municipios, unas administraciones en las que los problemas del control han alcanzado un nivel preocupante.

Como Alejandro Nieto (1997:133-134) citaba: “Donde la corrupción florece con más bríos, donde está como en su casa, es en los Municipios medianos y grandes. Excepciones aparte, decir municipio es decir corrupción, pues en ellos ha vivido siempre y los grandes negociantes históricos de la administración indefectiblemente se han formado en las oficinas municipales: cortijos feraces sin excepción donde todo se negocia y casi todo puede comprarse. En la mesa municipal están todos los platos fuertes de la corrupción: el urbanismo, las licencias y las multas...”

Hay numerosas razones que explican los problemas de control que se evidencian en distintos planos: el administrativo, el político, el social y el judicial. Por lo que se refiere al plano del control administrativo, el reconocimiento constitucional de la autonomía de los municipios desde 2009, así como la “probablemente errónea o exagerada” extensa interpretación jurisprudencial de este concepto, dio lugar a un importante vuelco en la forma de entender el papel de los gobiernos municipales en el sistema político. La recuperación del régimen democrático de 1982 ha supuesto el final del modelo histórico tradicional desde el nacimiento de la organización municipal con el Estado neoliberal, que se basaba en una consideración de los municipios como una administración de inferior rango que estaba subordinada y sometida a los poderes de tutela de la administración central del Estado. La consagración de la autonomía municipal ha dado lugar en general a la desaparición de los criterios de oportunidad política en los mecanismos de control de las demás administraciones públicas sobre los municipios, y a su sustitución por meros controles de legalidad.

Un aspecto más que pone en cuestión el buen funcionamiento de los controles administrativos tiene que ver con el escaso ejercicio por parte de la mayoría de los municipios de sus obligaciones en el campo de la disciplina urbanística. Un buen número de municipios urbanos, sobre todo los del eje troncal, han sido bastante reacios a perseguir los incumplimientos de la normativa urbanística en sus términos municipales y, como mucho, sólo han actuado a instancia de parte cuando existía alguna denuncia de un particular.

En la ciudad de La Paz aún existe una gran desproporción entre los problemas de urbanismo y la capacidad del Gobierno Autónomo Municipal para abordarlos. Nos referiremos particularmente a los que afectan más directamente a la población de las laderas. Esta capacidad de atender los problemas de construcciones ilegales en Catastro se ve limitada por factores como:

- La inestabilidad funcionaria de los técnicos o empleados públicos de la Alcaldía.
- El crecimiento informal de construcciones en la ciudad en varios espacios no urbanizables, que plantea serias dificultades de gestión
- Las dificultades físicas de estos barrios, laderas sobre todo, y de la pobreza de la mayor parte de esa población, que hace muy caras las intervenciones ediles.

Datos oficiales de años anteriores dan cuenta de que en la ciudad de La Paz más de 157 mil inmuebles o construcciones estaban fuera de norma, de las más de 250 mil que tenía la urbe, es decir, alrededor del 63 por ciento. “La burocracia que hay dentro de la Alcaldía impide que se cumplan los plazos establecidos para aprobar los planos de las construcciones y el registro de los planos catastrales. Tardan tanto que el dueño decide ejecutar la obra por su cuenta...” El caso del edificio El Alcázar es uno de los problemas actuales que permite visibilizar los “acuerdos políticos” que impiden sancionar a la empresa por una mala construcción y que también evitan un proceso administrativo contra funcionarios o ex funcionarios del Ejecutivo municipal, quienes durante más de 16 años permitieron la existencia de una construcción ilegal que ahora se encuentra en peligro de desmoronamiento.⁵⁴

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) informó que en la sede de gobierno existen alrededor de 50 mil edificaciones que no cuentan con la debida autorización, aunque los propietarios pueden legalizarlas con bastante facilidad. La información fue proporcionada por Álvaro Viaña, director de Administración Territorial y Catastral (DAT) de la Alcaldía paceña, quien agregó que se han detectado casos en los que propietarios han levantado edificaciones sin la debida autorización. “Tenemos cifras que aproximadamente apuntan a que tenemos 50 mil edificaciones ilegales de un universo de 200 mil predios, pero se debe dejar en claro que no en todos los terrenos existen edificaciones”.

⁵⁴ Periódico el Cambio. *La burocracia municipal fomenta construcciones ilegales en La Paz*, 30 de diciembre de 2012

La autoridad agregó, sin embargo, que en estos casos los propietarios pueden realizar la legalización de sus inmuebles. “Es decir que si lo que el vecino ha construido está dentro de la normativa, puede ser fácilmente legalizado cumpliendo todos los requisitos establecidos por el municipio”, señaló. En tal sentido, explicó que de esa manera no se trata de dar legalidad a una ilegalidad, pues no se está hablando de construcciones fuera de norma. “Como gobierno municipal pretendemos hacer cumplir las normas municipales que tenemos en vigencia”, justificó. Viaña señaló también que se debe tomar en cuenta que en una construcción aprobada y levantada, con el cambio de normativa en cuanto a los usos de suelo y patrones de asentamiento, el propietario posee cierto tipo de ampliaciones.

“Si éstas se encuentran de igual manera dentro de la normativa, es posible hacer una legalización porque está en su derecho y dentro los parámetros establecidos para edificaciones que como GAMLP mediante estudios definimos”, señaló. El director de Administración Territorial y Catastral agregó que dentro del municipio existen bastantes normativas, la mayoría de las cuales tiende a favorecer a los contribuyentes para la legalización de construcciones no autorizadas, siempre y cuando se ajusten a la norma. “Hay casos en que muchas familias no tienen la posibilidad de contar con profesionales especializados en algún momento de la construcción, pero posteriormente pueden acudir al municipio para legalizar esa situación.

No se habla de edificios fuera de norma, sino dentro de la normativa vigente...” “En el caso de la ciudad de La Paz tenemos normativa que acompaña el proceso de construcción en función a los planos aprobados por la Alcaldía de La Paz, para que la construcción tenga el seguimiento permanente tomando en cuenta los planos. Sin embargo, es importante mencionar que el cálculo estructural lo realiza un profesional competente contratado por el promotor de la construcción, estudio que es visado por la Sociedad de Ingenieros de Bolivia”.

La autoridad precisó que en el caso del municipio existe un reglamento denominado de Usos de Suelos y Patrones de Asentamiento (USPA), que norma las construcciones diferenciadas en las zonas de los siete macro distritos urbanos del municipio de La Paz. Según Viaña, este patrón de asentamiento se acompaña con una cartilla normativa que contiene los parámetros básicos que debe tener toda edificación que se pretenda ejecutar en el municipio de La Paz. Detalló que en el caso de grandes estructuras, como la construcción de edificios para viviendas familiares, en propiedad horizontal, la Alcaldía exige además la realización y presentación de

estudios geotécnicos y geológicos para garantizar que las construcciones brinden seguridad a sus ocupantes.

En estos casos, los estudios geotécnicos y geológicos deben ser visados por la Sociedad de Ingenieros de Bolivia (SIB). El cálculo estructural para el edificio es de plena responsabilidad del promotor de la construcción, que debe contratar un profesional idóneo que cuente con su registro profesional en la Sociedad de Ingenieros, quienes avalan las características de las estructuras.⁵⁵

CONSTRUCCIONES

- **Ilegalidad**, El 70% de las 225.000 construcciones que hay en La Paz es clandestino, no cuenta con la aprobación municipal o está al margen de la norma.
- **Soluciones**, Desde 2000 hasta 2008, la Alcaldía aprobó 12 ordenanzas municipales que permitían la regularización de construcciones ilegales en la ciudad.
- **Resultados**, De las 157.500 construcciones ilegales, sólo 15 mil se acogieron a los procesos de regularización. De ellas, sólo 3.206 concluyeron su proceso (3%).
- **Análisis**, Un informe edil establece que “los procesos de regularización (...) no han contribuido significativamente a revertir la clandestinidad del fondo edilicio de la ciudad”.

Fuente: PAGINA SIETE La Paz, Bolivia -  21/1/2013

5. El extraordinario *boom* de la construcción, edificación (2006-2013)

Algún autor ha empleado la gráfica expresión de “*tsunami urbanizador*” para describir el intenso proceso de urbanización y edificación de viviendas...en estos años de importante crecimiento económico. En efecto, el crecimiento de la construcción (y venta) de viviendas y de la urbanización de nuevos terrenos ha sido absolutamente espectacular, y ha servido para proporcionar los incentivos económicos necesarios con los que sacar partido a los problemas estructurales del control de la corrupción urbanística que se han revisado.⁵⁶

La oferta de suelo para vivienda para personas de escasos y medianos recursos económicos por la aplicación de normas excluyentes se ha reducido a la oferta del mercado clandestino, siendo una consecuencia que el suelo haya sido acaparado por operadores inmobiliarios de los mercados formal (suelo urbanizado, muy caro y con seguridad jurídica) y clandestino (suelo rústico, aparentemente barato y sin seguridad jurídica).

⁵⁵ www.periodicoCambio.gob.bo/ 1 de febrero de 2013

⁵⁶ JIMÉNEZ Sánchez, Fernando. “*Boom urbanístico y corrupción política en España*”, pág. 272

Ahora, los asentamientos irregulares se ubican y ocupan suelos catalogados como agrícolas, forestales, de riesgo, etc., siendo importante reconocer que en algunos casos la definición de estas categorías en los Gobiernos Autónomos Municipales o en alguna otra entidad de gobierno como ocurre con las Gobernaciones, fue arbitraria por carecer de fundamento técnico y científico.

Porcentualmente el fenómeno de la irregularidad urbana se concentra en el denominado eje económico urbano del país (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra) donde reside una población urbana estimada de 5.455.822 habitantes, que constituiría el 76% de la población urbana total del país (CEPLAG - UMSS).

Entre 1976 y 2001, el número de viviendas aumentó de 400.000 a 1.200.000, el 50% de estas viviendas urbanas carecen de títulos de propiedad. (Fuente: Políticas de Vivienda, Servicios Básicos y Asentamientos Humanos – Ex Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos).

La población urbana que no tiene papeles al día es un 55% (Titulo de propiedad, planimetría aprobada, planos de construcción, etc.) (Fuente: CEPLAG-UMSS).

Finalmente las consecuencias de no implementarse un proceso de regularización podrían ser las siguientes:

a) Espacialmente, se incrementará la segregación física espacial porque los asentamientos irregulares carecen de conectividad adecuada al resto de la ciudad, servicios básicos, de áreas verdes, equipamientos, etc.;

b) Ambientalmente, la mayor parte tiene incidencia directa en la contaminación del medio ambiente por no poseer alcantarillado principalmente;

c) Jurídicamente sus pobladores no tienen seguridad en cuanto a la tenencia del suelo, por cuanto no son sujetos de crédito y viven en permanente incertidumbre y vulnerabilidad;

d) Económicamente la mayor parte no contribuyen impositivamente y el suelo es parte del mercado inmobiliario clandestino, donde los loteadores obtienen grandes ganancias por la venta ilegal de lotes.

En el nuevo modelo de Estado descentralizado y con autonomías, la Legislación de cualquier nivel de gobierno debe desprenderse de una competencia que le haya sido asignada expresamente en la Constitución Política del Estado, pues el ejercicio de las facultades

legislativas, reglamentarias y ejecutiva de los niveles de gobiernos deben ejercerse dentro de un ámbito competencial; por tanto, es importante establecer la competencia específica a partir de la cual se elabora la legislación.⁵⁷

5.1 El resultado: enladrillamiento y corrupción

El informe sobre urbanismo y corrupción de la Fundación Alternativas (Iglesias, 2007:43-91) ha sintetizado las ilegalidades más frecuentes que suele llevar aparejada la corrupción urbanística. Los autores las clasifican en siete diferentes ámbitos de la política urbanística: la clasificación del suelo, la planificación urbanística, la ejecución del planeamiento, las licencias urbanísticas, el Patrimonio Municipal del Suelo, los convenios urbanísticos y la legislación ambiental.

Por lo que respecta a la clasificación del suelo, las ilegalidades más frecuentes son: 1) la clasificación o reclasificación como urbanizables de suelos que, por sus características naturales deberían clasificarse o mantenerse como no urbanizables; 2) la realización de usos prohibidos en suelos no urbanizables (parcelaciones, edificaciones, etc.), que son tolerados o no perseguidos con suficiente diligencia por las autoridades municipales, las cuales, además, suelen imponer sanciones ridículas que terminan “*legalizando*” *a posteriori* lo ilegalmente construido; y 3) la incorrecta clasificación de terrenos, bien porque se clasifiquen como suelos urbanos terrenos que no reúnen los requisitos legales (urbanización o edificación previamente consolidadas), bien porque dejen de hacerlo con suelos que cumplen claramente tales requisitos.

En cuanto a las ilegalidades relacionadas con la planificación urbanística, el informe de la Fundación Alternativas recoge estas tres: 1) utilización constante de los mecanismos para la modificación puntual del planeamiento para introducir proyectos no previstos en el mismo y que acaban dando lugar a una completa distorsión del modelo urbanístico definido en el planeamiento original; 2) la omisión o práctica incorrecta de ciertos trámites preceptivos en los procedimientos de tramitación y aprobación de planos urbanísticos y que obedecen al objetivo de ocultación de actuaciones irregulares; y 3) el incumplimiento –generalmente disfrazado para poder pasar el control de ilegalidad, de los estándares urbanísticos legales que

⁵⁷ YAKSIC Feraudy, Fabián. *Comentario sobre la Ley de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos destinados a Vivienda.*

deben recogerse en los planes y que se refieren a la reserva de suelo para usos rotacionales públicos, zonas verdes o viviendas de protección oficial.

El tercer ámbito de ilegalidades tiene que ver con la fase de ejecución del planeamiento. En este campo destacan los incumplimientos siguientes: 1) actuaciones urbanísticas en suelos urbanizables sin haberse llevado a cabo previamente el correspondiente proyecto de reparcelación y, por tanto, sin que los propietarios de ese suelo hayan cumplido con los deberes y cesiones urbanísticas a que obliga la normativa (cesión del suelo necesario para viales, zonas verdes, dotaciones públicas y sistemas generales, y del porcentaje de los aprovechamientos urbanísticos que corresponda por ley a la administración), ni se hayan distribuido equitativamente entre ellos los beneficios y cargas resultantes del proceso de urbanización; 2) ejecución de las obras de urbanización sin que previamente se hayan aprobado algunos requisitos básicos como el plan urbanístico pormenorizado de ese sector, el proyecto de reparcelación o el propio proyecto de urbanización; y 3) el otorgamiento de licencias urbanísticas para la construcción de las edificaciones con anterioridad a la aprobación del proyecto de reparcelación, lo que condiciona y corrompe la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo.

Por lo que se refiere al ámbito de la concesión de licencias urbanísticas, el informe destaca una práctica enormemente extendida. Se trata de la modificación del planeamiento ante la declaración de nulidad de una licencia urbanística por parte de un tribunal de justicia (o cuando se piensa que la sentencia de anulación está próxima) para permitir a posteriori lo que el plan no permitía, burlando así la ejecución de la sentencia.

Con respecto al Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), el informe destaca dos tipos de ilegalidades frecuentes: 1) aunque la ley obliga a que los ingresos derivados de la enajenación de bienes integrantes del PMS reviertan en la conservación y ampliación del mismo, en muchas ocasiones los municipios dedican tales ingresos a financiar gastos ordinarios, lo que supone una esquilmación de este patrimonio y la pérdida de sentido de su finalidad; y 2) los bienes integrantes del PMS no se dedican a los fines legales previstos (construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico).

Uno de los elementos de la política urbanística que ha contribuido con más claridad al desarrollo de intercambios corruptos ha sido el de la celebración de convenios urbanísticos con particulares. En concreto, el informe de Alternativas llama la atención sobre el hecho de que el: “Recurso constante y excesivo a convenios urbanísticos se está convirtiendo en un mecanismo que, lejos de ayudar a flexibilizar la rigidez del planeamiento, sirve o bien de base directa para actuaciones que posteriormente ni siquiera se recogen en el planeamiento, o bien, en el mejor de los casos, de base a acuerdos de reclasificación o recalificación de suelos que luego son legalizados mediante su incorporación en el planeamiento a través de la correspondiente modificación”.⁵⁸

Por último, el informe citado destaca el incumplimiento relativamente generalizado de la legislación ambiental por parte de los planes urbanísticos. Dado que las leyes sectoriales de protección ambiental imponen duras restricciones a los aprovechamientos urbanísticos de los suelos con alto valor natural y debido en parte a la enorme dispersión normativa en esta materia así como a la ausencia de planes concretos de protección de determinadas zonas, los propietarios y los promotores urbanísticos tienden a eludir con cierta frecuencia las restricciones impuestas por la legislación ambiental para conseguir la reclasificación de sus terrenos.⁵⁹

⁵⁸ ALCARAZ, Manuel. *El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística*. págs. 16-17-18

⁵⁹ *Ob. Cit.* pág. 19

CAPÍTULO III

FORMAS DE APARICIÓN DEL DELITO Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS

La inclusión de estas conductas en el Código Penal (Español) ha de valorarse positivamente en tanto que se otorga mayor protección a la ordenación del territorio y se sancionan conductas urbanísticas que causan perjuicio a nuestra sociedad. No obstante, el principal debate surgido en la doctrina científica gira en relación a la necesidad de intervención penal en una materia tan administrativizada como es la ordenación del territorio. Precisamente uno de los puntos en los que se centra este trabajo es en evidenciar la necesidad de intervención penal en un ilícito administrativo. El reproche penal de determinadas conductas lesivas relativas a la ordenación del territorio, elevándolas a la categoría de delito, nos lleva necesariamente a la creación de un delito material y no un delito formal de mera desobediencia de las normas urbanísticas administrativas.

A pesar de lo acertado de la tipificación del delito urbanístico, su actual regulación no está libre de reparos. Por ello, en el análisis de este tipo penal se tratará de mostrar los problemas que se suscitan, aportando propuestas que contribuyan a una mejora de su contenido, en especial a lo que atañe a la descripción de las conductas típicas (art. 319 del Código Penal español) y particularmente en relación a los problemas que plantea el *iter criminis* en este delito así como a los posibles problemas que se puedan presentar en lo relativo a la autoría y participación, y las distintas relaciones concursales en relación a otras figuras delictivas.

En orden a la determinación del bien jurídico tutelado hay que aclarar la confusión doctrinal sobre la caracterización de este delito como un delito material o formal. Nuestra posición en este sentido se decanta a favor de la primera opción, esto es, considerar que el delito urbanístico es un delito material.⁶⁰

La configuración del delito urbanístico supone que no es un mero delito formal sino que estamos en presencia de un delito material al dotar de un contenido material al bien jurídico protegido “ordenación del territorio”. La ordenación del territorio como un valor con contenido propio, sustancial en cuanto medio para la satisfacción de necesidades referidas a la

⁶⁰ SÁNCHEZ Domingo, María Belen. *Delitos Urbanísticos*. pág. 19

salud y vida del hombre; en ese contexto se destaca la calidad de vida como valor material asumido constitucionalmente, calidad de vida que se traduce en expresión del ordenamiento jurídico ambiental, en efecto a las demandas de conservación de las condiciones básicas de vida, se añade un plus de bienestar a los ciudadanos que se refleja tanto en el entorno humano como en el urbano.

La estructura que presenta el delito urbanístico es el de una ley penal en blanco. Del contenido del artículo 319 del Código Penal español se deriva la mención expresa del núcleo esencial de la prohibición así como de la sanción que lleva aparejada la ejecución de este delito; a su vez, en la descripción del injusto típico destaca la presencia de numerosos elementos normativos cuyo complemento de remisión debe buscarse asimismo en materia extrapenal; dada la configuración del tipo de injusto del artículo 319 del Código Penal español al mismo se le otorga la calificación de ley penal en blanco como norma necesitada de complemento.⁶¹

5. Delito consumado y tentativa

a) Consumación

En el delito urbanístico es determinar cuando se produce la consumación del delito. Con ello se da respuesta a otra cuestión importante como es la concreción de supuestos en los que la realización del tipo se produce en grado consumativo o intentado. El comportamiento delictivo se da en aquel momento en que el promotor, constructor o técnico director proceden a realizar conductas típicas de construcción no autorizada o edificación no autorizable es cuando se consuma el delito. Dada la naturaleza atribuida a este delito de simple actividad, queda excluida la exigencia de un resultado estructural separable espacio-temporalmente de la acción típica.

Conforme determinada la doctrina penal, la consumación se produce cuando se satisfacen todos los presupuestos exigidos por el concreto tipo penal, es decir, con la simple realización de los elementos –objetivos, subjetivos- constituidos de la conducta típica queda consumado el delito. Acorde a dicho concepto, cuando el constructor, promotor o técnico director ejecutan la acción típica de *llevar a cabo* una construcción o una edificación no autorizada o no autorizable en alguno de los suelos a que hace referencia el tipo penal, es el momento en que se produce la lesión al bien jurídico protegido de ordenación del territorio.

⁶¹ Ob. Cit. págs. 56-57

Sin embargo, la determinación del momento consumativo en el delito urbanístico no parece tan lógica y clara como a primera vista pudiera parecer. El delito urbanístico presenta la peculiaridad de ser un delito permanente al reunir todos los requisitos y elementos exigibles. Basta señalar que el delito permanente es aquel que presenta una estructura típica, cuya consumación requiere, además de la realización de todos los elementos constitutivos de la figura legal, una mínima extensión temporal de la acción, la cual crea a su vez un estado antijurídico dentro de la circunscripción del tipo, que se prolonga temporalmente merced a la voluntad del autor. Dicho estado incide en una progresiva y homogénea intensificación de la lesión o del peligro a un bien jurídico no destructible.

Del concepto expuesto de delito permanente resulta que, conforme a la propia estructura del tipo de injusto, la realización de cualquier otra conducta del tipo de injusto, la realización de cualquier otra conducta consecutiva a la consumación no será irrelevante jurídicamente para el enjuiciamiento del hecho penal. Precisamente, ese dato es que nos lleva a detallar el momento a partir del cual comienza la consumación en el delito urbanístico.⁶²

En el delito urbanístico se añade a una categoría especial de delitos, los delitos permanentes, que vienen caracterizados por el hecho de que en ellos la consumación se prolonga durante un largo espacio de tiempo, por lo que destacable del delito permanente es “el que la prolongación del estado antijurídico, o, si se quiere, de la conducta postconsumativa, determine a su vez una progresiva intensificación del contenido del injusto específico de la figura específica”.⁶³

Lo que en opinión de Borja Jimenez E. esta prolongación del comportamiento delictivo que depende de la voluntad del autor puede tener lugar a través de una acción positiva como sucede en el delito urbanístico a través de la acción de construir, o bien mediante la realización de una acción obstaculizadora que impida poner fin a ese estado antijurídico.

b) Tentativa de delito

I. Admisión de la tentativa en el delito del art. 319 del Código Penal español: con carácter general, en el delito objeto de estudio cabe la tentativa. El actual Código Penal

⁶² *Ob. Cit.* págs. 213-214

⁶³ JIMENEZ E., Borja. “La terminación del delito”. pág. 161

español preceptúa en su artículo 16 que hay tentativa “cuando el sujeto da principio a la ejecución del delito directamente por hechos exteriores, practicando todos o parte de los actos que objetivamente deberían producir el resultado, y sin embargo éste no se produce por causas independientes de la voluntad del autor”. La pena que asigna el Código Penal español para el delito intentado es la inferior en uno o dos grados a la del delito consumado. Una observación a este artículo 16 del Código Penal español es la adopción de un concepto amplio de tentativa, abarcando tanto a la tentativa acabada como a la tentativa inacabada. Y en el mismo, con la introducción del término “objetivamente” el legislador parece decantarse por la aceptación de premisas objetivistas para el fundamento de la punición de la tentativa.⁶⁴

Ya se ha señalado anteriormente que el delito urbanístico es un delito de simple actividad donde no se exige un resultado típico separable de la acción. La caracterización de este delito como delito de simple actividad hace que resulte controvertida la admisión de las formas imperfectas de ejecución.⁶⁵

Por ello, la doctrina se ha mostrado reacia a su aceptación, no manteniendo una posición unánime y justificando su negativa con base a determinados criterios. Así, conforme al concepto de consumación, la mera realización de la acción típica implica ya la consumación del delito urbanístico al haberse efectuado todos los elementos que exigen el tipo objetivo y subjetivo, de donde deducen algunos autores que es imposible determinar una fase anterior a la de la consumación. A su vez, otro de los obstáculos para el rechazo de la tentativa en los delitos de simple actividad reside en la propia redacción del texto del artículo 16 del Código Penal español. Así, el susodicho precepto, al dar una definición de *tentativa* alude a acciones o actos que objetivamente *deberían producir el resultado*. El término resultado introducido por el legislador en el Código Penal español, ha sustituido al término “delito”. Como afirma Rodríguez Mourullo, esta nueva regulación de la tentativa “recorta de entrada el ámbito de la tentativa punible que solo surgirá ahora en relación con los tipos delictivos que requieren un resultado (consista éste en la lesión efectiva del bien jurídico o en la creación de un peligro para el mismo), distinto y separado de los actos ejecutados por el autor.”

⁶⁴ SÁNCHEZ Domingo, María Belen. *Delitos Urbanísticos*. pág. 216

⁶⁵ GUIRAO R., Alcacer. *Tentativa y forma de autoría: Sobre el comienzo de la realización típica*. pág. 94

Para fundamentar la posibilidad de realización en grado de tentativa acabada en el delito urbanístico, punto de partida debe ser lo que se infiera de la expresión “tentativa acabada”. Si se concibe ello, entendiendo por tal la realización de todos los actos necesarios por parte del promotor, constructor o técnico director, se podrá dar la tentativa acabada. Para determinar que la tentativa acabada se admite en los delitos de simple actividad se ha de tener en cuenta a su vez la forma en la que se conciba el momento consumativo, lo cual dependerá de cómo se interprete la expresión –llevar a cabo-.⁶⁶

II. Principio de ejecución en el delito urbanístico: la fórmula que utiliza el Código Penal español “dar principio a la ejecución” se utiliza como criterio para determinar el comienzo de la tentativa. Si la tentativa se admite en este delito, decidir cuándo empieza ese principio de ejecución nos lleva a establecer el límite entre acciones punibles e impunes o, lo que es lo mismo, a deslindar la fase preparatoria de la fase intentada del delito, trazando la línea de lo que se considera penalmente irrelevante dentro del ámbito de lo punible. No obstante, con carácter general la doctrina penal viene aceptando que la determinación del momento de ejecución no se puede resolver de forma genérica y unitaria, sino que la cuestión debe ser canalizada a cada tipo legal por separado. La doctrina es unánime al manifestar que el ámbito de lo punible en la tentativa comienza cuando el culpable “da principio a la ejecución del delito directamente por hechos exteriores...” Por tanto, para llevar a cabo la realización de la construcción o edificación no autorizada o no autorizable en alguno de los suelos allí señalados, dichos sujetos han tenido que decidir qué es lo que van a ejecutar.⁶⁷

6. Autoría y participación

Aunque consideramos que los delitos urbanísticos son delitos de resultado, sin embargo ello no significa que sean de consumación instantánea. La actividad constitutiva del delito, es una actividad continuada en el tiempo, si bien no se puede exigir la terminación de las obras para considerar que el delito se ha consumado. Por consiguiente, debemos considerar que se produce la consumación del delito, cuando el *autor* ha comenzado a realizar la obra no autorizable en el suelo no urbanizable, entendiéndose que, aunque la obra no esté finalizada, se ha realizado un ataque al bien protegido. Partiendo de esta idea, según la cual el resultado

⁶⁶ SÁNCHEZ Domingo, Maria Belen. *Delitos Urbanísticos*. págs. 217-219

⁶⁷ *Ob. Cit.* pág. 21

puede tener o no forma completa como tipo del injusto, produciéndose de forma simultánea con la actividad, se podría considerar tentativa en los delitos urbanísticos, la presentación de datos falsos o el ocultamiento de los mismos a la autoridad administrativa competente en la concesión de la autorización, con la finalidad de obtener la licencia para construir o edificar.⁶⁸

En relación a estos delitos (urbanísticos), por otra parte, se podrían teóricamente admitir los distintos tipos de autoría. Se admitiría y como ejemplo, la *autoría mediata*, en el supuesto de que el promotor, constructor o el técnico director de obra llegasen a un acuerdo de voluntades para cometer alguno de los delitos previstos en este artículo (art. 319 código penal español), no llegando a ejecutar ninguno de ellos las construcciones o edificaciones, ni siquiera el constructor en nombre de todos los demás, sirviéndose de obreros u operarios para ejecutarla. E incluso, en este caso concreto, que por supuesto podría referirse a las personas jurídicas, podría producirse una coautoría inmediata, ya que los autores mediatos instrumentalizan a terceros para cometer este tipo de delito.

Al no estar obligados los obreros a conocer si se trata de una urbanización, construcción o edificación no autorizable, ni a poseer conocimientos sobre el suelo sobre el que se construye o edifica, pueden ser calificados como autores inmediatos no doloso.

En cualquier caso, al tratarse de un delito común con las matizaciones que señalamos, estimamos que serían posibles todas las formas de *participación* y, en relación a las personas jurídicas, las diversas hipótesis se deberán referir, lógicamente, a las actuaciones de sus representantes legales o administradores, o, en su caso, de quienes hayan podido realizar los hechos por no haberse ejercido sobre ellos el debido control, actuando en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y provecho de las personas jurídicas.⁶⁹

El primer problema será determinar si puede ser *autor* de este delito el particular que, con sus propias manos o con la ayuda de sus familiares o amigos, construye una casa en suelo no urbanizable. Aparentemente, el particular quedaría fuera del ámbito de los autores que recoge el tipo. Pero tal laguna habría sido inadmisibles, por lo que la jurisprudencia ha interpretado que “constructor” no es tan solo el profesional que se dedica a ello, sino cualquiera que

⁶⁸ SÁNCHEZ Robert, María José. La persona jurídica en los delitos del artículo 319 del Código Penal. pág. 237

⁶⁹ *Ob. Cit.* págs. 238-239

acometa una obra. Además, en cuanto a la *participación*, no existe ninguna razón para excluir como regla al particular que contrata la obra o el proyecto, el cual podrá ser considerado, en su caso, inductor (cuando el constructor conozca de la ilegalidad de la construcción) del hecho. Otro problema al respecto de la autoría viene determinado por si caben o no en este delito otras formas de participación, como sería la cooperación no necesaria, o como la complicidad.⁷⁰

A efecto de determinar la autoría, ya se inmediata, mediata o coautoría, se aplicaran las reglas generales en lo que se refiere a las formas de autoría y participación criminal (...) El problema planteado por la doctrina y jurisprudencia en relación a los sujetos mencionados es la concurrencia o no en los mismos de la nota de profesionalidad para la realización de las conductas mencionadas.⁷¹

a) Autoría única, mediata y coautoría

Lo habitual en el marco de los *Delitos Urbanísticos* es la autoría única. Afirma Boldova Pasamar que la mayor parte de los supuestos que se pueden dar en el ámbito de los relativos a la ordenación del territorio obedecen al fenómeno de la autoconstrucción o de promoción-autoconstrucción. Por tanto nos encontramos ante un supuesto de autoría única cuando la conducta de llevar a cabo una construcción no autorizada o una edificación no autorizable se realice bien por el promotor, constructor o inclusive por el promotor-constructor sin la presencia del técnico director. Este supuesto en la práctica es frecuente, pues muchas de las construcciones o edificaciones se realizan sin que se elabore el correspondiente proyecto que debe acompañar al requisito de la licencia o autorización para proceder a su ejecución.⁷²

En lo que se refiere a la coautoría la misma se admite en el delito urbanístico aunque se trate de un delito de simple actividad (...) Son los autores quienes realizan “*el hecho... conjuntamente; coautor es quien interviene en la realización conjunta del hecho delictivo, de forma que coautor es aquel que como autor mediato o inmediato realiza el hecho punible conjuntamente con otros autores*”. Acorde a la definición de coautoría como forma de autoría, en la misma no hay un hecho individual cometido por diversos sujetos a título individual o, un

⁷⁰ LASO, Daniel de Alfonso. Cuestiones prácticas en el orden penal sobre los delitos contra la ordenación del territorio. Cuadernos de Derecho Local (QDL) núm. 26 . págs. 95-96

⁷¹ SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. págs. 227

⁷² *Ob. Cit.* pág. 228

hecho individual delimitado por la suma de distintas contribuciones por parte de cada uno de los sujetos, sino que hay un hecho común, una realización conjunta perteneciente a un colectivo de personas.

En relación a la autoría mediata los problemas se plantean respecto a los profesionales de la construcción dado el carácter de delito especial propio que hemos otorgado al *delito urbanístico* en estos casos. La doctrina penal viene determinando que autor mediato es aquel que realiza el hecho utilizando a otro como instrumento. El autor mediato es autor principal (...) pues el tipo que realiza es el que determina su comportamiento y no el del instrumento.⁷³

7. Delito continuado

Se apreciará un delito continuado en el supuesto en el que el constructor, promotor o técnico director actúen conforme a un plan preconcebido y realicen una pluralidad de construcciones no autorizadas o edificaciones no autorizables (...) Este último requisito, pluralidad de construcciones o edificaciones tiene especial importancia para que se pueda hablar de *delito continuado* dada la naturaleza permanente que hemos otorgado al delito urbanístico.⁷⁴

Este tema resulta trascendental puesto que la construcción simultánea de varios edificios puede constituir un grave atentado al bien jurídico-penal “*ordenación del territorio y urbanismo*”. La primera cuestión se centra en si una urbanización, como ejemplo, de casas adosadas, debe considerarse una única urbanización o varias construcciones o edificaciones. En el caso de ser varias, podríamos plantearnos si se trata de un delito continuado o de un concurso real de delitos. Gonzáles Cussac expone que, va a consistir en la comisión por un único sujeto de multitud de infracciones, pero que, en virtud de la concurrencia de determinados requisitos, se sustrae a las reglas de las infracciones y es únicamente contemplada por el derecho, como un único delito.

Los requisitos para llevar a cabo un delito continuado (...) serán los siguientes: en primer lugar, que se hayan realizado una pluralidad de acciones u omisiones, que se haya actuado en

⁷³ *Ob. Cit.* págs. 229-230

⁷⁴ *Ob. Cit.* pág. 236

ejecución de un plan preconcebido o que se haya aprovechado idéntica ocasión; y que se infrinja el mismo precepto penal o los preceptos de igual o distinta naturaleza.⁷⁵

Ha de constatarse el elemento subjetivo o “dolo continuado” y el fáctico con solución de continuidad, donde es preciso además de que concurra el elemento subjetivo, el elemento fáctico consistente en una pluralidad de acciones (u omisiones), de hechos típicos diferenciados que no precisen ser singularizados ni identificados en su exacta dimensión, de manera que esta pluralidad pueda incardinarse en una unidad final. A diferencia del concurso ideal de delitos en el que la acción es única, en el delito continuado las acciones son plurales pero se valoran como un único delito. Ello quiere decir que la construcción o edificación de múltiples chalets se puede valorar como un delito continuado.⁷⁶

8. Penas

Las sanciones penales y administrativas tienen distinto alcance, siendo lógica la importancia que se les da a las multas administrativas en el Derecho Administrativo sancionador, sin embargo en el derecho penal la multa no tiene el mismo protagonismo y más aún si se trata de una pena conjunta.

Cuando nos encontramos ante supuestos concretos, en los cuales aparece como desproporcionado acudir a la *extrema ratio* del ordenamiento jurídico, cabría dar más relevancia, en sede jurisdiccional, a la necesidad de justificar la concreta imposición de la pena. Hay que ponderar la gravedad de las ofensas en sede jurisdiccional, lo que permitirá en este mismo sentido excluir el delito, en supuestos de escasa gravedad.⁷⁷

4.3 Penas para personas naturales

La determinación legal de las sanciones a imponer a los autores de estas conductas ha de partir de las características criminológicas de los mismos. Así, los distintos ordenamientos jurídicos recurren a penas privativas de libertad de corta duración, que en muchos casos no dan lugar a ingreso en prisión para castigar estas conductas. La imposición de esta clase de penas, según los estudios criminológicos, es idónea para la delincuencia económica y la funcionarial

⁷⁵ SÁNCHEZ Robert, María José. *Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto*. pág. 276

⁷⁶ *Ob. Cit.* pág. 277

⁷⁷ *Ob. Cit.* pág. 303

asociada a ella, pues se trata de sujetos caracterizados por su amplia integración social, falta de problemas económicos y prestigio social, para los que la función preventivo especial de la pena de prisión es muy elevada por el efecto *schock* que produce el entrar -aún por breve tiempo- en un establecimiento penitenciario. En este sentido, si bien es cierto que estas personas no necesitan ser resocializadas porque nunca estuvieron desocializadas, no puede olvidarse que mediante la imposición de la pena se intenta evitar la reincidencia en el delito: “se trata sencillamente de que autor del delito económico no cometa nuevos delitos ante el coste personal y social que le ha comportado su condena.

En este ámbito hay que referirse nuevamente a la necesidad de que tales hechos sean efectivamente perseguidos sin ignorar que el mero sometimiento a un proceso penal supone ya un cierto grado de estigmatización y de coste social para el imputado”. Así mismo, como son personas que dependen de su prestigio social, las penas de inhabilitación para el ejercicio de la profesión parecen muy idóneas desde una perspectiva preventivo especial –aunque también, preventivo general-. No todos los ordenamientos jurídicos imponen como pena principal la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio o cargo (como hace el Código español).⁷⁸

El mismo racionamiento ha de realizarse en torno a los funcionarios públicos y autoridades, con relación al juego de la imposición de penas de prisión y de inhabilitación -en este caso- especial para el ejercicio del cargo público: separar durante un periodo de tiempo a estas personas de la profesión o del cargo público utilizados para cometer conductas delictivas, es la solución más idónea desde el punto de vista preventivo especial.

Junto a estas penas, también se incluyen penas de multa, pena que por unos sistemas se calcula en virtud del sistema de días multa y en otros a través del sistema de la multa proporcional.

Frente al particular que realiza estas conductas, la pena corta privativa de libertad y la multa se presentan en el plano de la prevención general como las apropiadas, entre otros motivos por el efecto simbólico que tiene la entrada en prisión y porque su economía no es boyante... El hecho de que se impongan a los particulares penas de inhabilitación para el ejercicio de la

⁷⁸ ACALE Sánchez, María. *Cuestiones claves de los delitos urbanísticos desde una perspectiva comparada*. págs.134-135

profesión, oficio o cargo no significa que haya que privárseles de cualquier oficio o cargo que desempeñen, sino solo de aquel que esté relacionado con el mundo de la construcción.⁷⁹

4.4 Penas para personas jurídicas

Sánchez Reyero señala, de hecho, que el reconocimiento de la posibilidad de atribuir la responsabilidad penal a las personas jurídicas y hacerlas destinatarias de la correspondiente sanción se produce, en realidad, en numerosos países de nuestro entorno, como consecuencia del proceso de armonización internacional del Derecho Penal y de la política criminal trazada desde la Unión Europea, aún cuando se materializa en modelos jurídicos muy heterogéneos. Como ejemplo, podemos citar la normativa penal del Reino Unido y el Código penal francés, que consagran un modelo de responsabilidad por traslación o atribución desde supuestos muy diferentes.⁸⁰

En concreto, conforme al artículo 319.4 del Código Penal español, “en los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una *persona jurídica* de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.”⁸¹

Con el establecimiento de estas penas, como es lógico, se pretende que las personas jurídicas no vuelvan a delinquir. Ello se refleja, asimismo, en las reglas de determinación de la pena que se han incorporado... Que acompañan al hecho cometido y además a su “necesidad para prevenir la continuidad de la actividad delictiva o de sus efectos”; “sus consecuencias económicas o sociales y especialmente los efectos para los trabajadores”; y “el puesto que en la estructura de la persona jurídica ocupa la persona física u órgano que incumplió el deber de control.”⁸²

⁷⁹ *Ob. Cit.* pág. 136

⁸⁰ SÁNCHEZ Reyero, D. G., “Estudio sobre la responsabilidad de la persona jurídica, el doloso dependiente y el corporate compliance”, en Diario La Ley, nº 7653.

⁸¹ RODRÍGUEZ Fernández, S. “Las penas aplicables a las personas jurídicas tras la reforma legislativa de 2010”, Cuadernos de Política Criminal, pág. 160

⁸² SÁNCHEZ Robert, María José. La persona jurídica en los delitos del artículo 319 del Código Penal. pág. 240

La disolución de la persona jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita. Se va a añadir, además, que ésta “producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar cualquier clase de actividad, aunque sea lícita”. En suma, las penas correspondientes a las personas jurídicas son superiores en cuantía a las de las personas físicas, destacando, además, la gran relevancia de las penas accesorias.⁸³

Las consecuencias jurídico penales a aplicar a las jurídicas van a depender de que se admitan o no esta clase de consecuencias penales. En este sentido, de forma expresa se hace referencia a ellas en materia de protección del medio ambiente frente a los delitos urbanísticos la Ley brasileña N° 9605 de 12 de febrero de 1998, en su art. 3°.

El Código penal español, a pesar de prever las consecuencias del art. 129, éstas no son aplicables a las personas jurídicas en los delitos contra la ordenación del territorio, en efecto, como señala el propio art. 129, la imposición de dichas consecuencias va a estar subordinada al hecho de que lo prevea expresamente el legislador para el delito de que se trate.⁸⁴

En relación con la imposición de la pena de multa, en los casos de los delitos especiales en los que la cualidad exigida por el tipo concurra en la persona jurídica y no en la persona que actúe como administrador de hecho o de derecho de la personas jurídica y no en el persona jurídica, en estos supuestos “si se impusiere en sentencia una pena de multa al autor del delito, será responsable del pago de la misma de manera directa y solidaria la persona jurídica en cuyo nombre o por cuya cuenta actuó”.⁸⁵

5. Responsabilidad civil en los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo

a) Consideraciones generales respecto de la responsabilidad civil

En Derecho penal, como es sabido, no todos los delitos generan responsabilidad civil, sino que sólo alguno de ellos puede ser fuente de obligaciones de aquella naturaleza. A grandes rasgos, puede afirmarse que sólo el delito o falta que haya producido perjuicios cuantificables, bien

⁸³ *Ob. Cit.*, pág. 247

⁸⁴ ACALE Sánchez, María. *Cuestiones claves de los delitos urbanísticos desde una perspectiva comparada*. pág. 137

⁸⁵ *Ob. Cit.* págs. 137-138

sobre bases materiales, bien sobre espirituales o morales, puede generar, junto a la responsabilidad criminal, la civil. A primera vista, los delitos que nos ocupan, podrían suscitar dudas acerca de si, de los mismos, puede derivar esta clase de perjuicios y con qué medidas se pueden resarcir, planteándose principalmente si la demolición integraría el contenido de la responsabilidad civil.

Pues bien, para despejarlas ha de partirse de lo establecido en el art.319 Código penal español, apartado 3º in fine, en donde además de aludir a la demolición, indica que ésta se adoptará: “sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”. Esta breve referencia alude a uno de los posibles contenidos de la responsabilidad civil del delito, esto es, la indemnización, prevista para casos en que de la comisión de algún delito del art. 319.1 y 2 (Código penal español), se concluyera obras ilegales cuyo derribo produjera daños civiles.⁸⁶

Conforme a estos preceptos puede afirmarse, (...) quien sufra un daño ilícito puede reclamar su reparación siempre que —como es obvio— consiga probar que *el daño se ha producido efectivamente* y que *la persona a quien se le imputa es la que lo ha causado*. Concretamente, en Derecho penal, sólo cuando un hecho delictivo ocasione, además un daño resarcible según el ordenamiento civil —un daño civil— surgirá, junto a la obligación penal, una obligación de aquella naturaleza. Esto sentado y asumiendo la *naturaleza civil* de esta clase de responsabilidad, interesa diferenciar entre el “daño penal” y el “daño civil”, partiendo de que aquél se refiere a la ofensa al bien jurídico y este último a las *pérdidas patrimoniales y sufrimientos de toda índole —especialmente morales— padecidos por la víctima*. Así pues, las normas del Código penal dedicadas a la responsabilidad civil no tienen por fin tanto el responder a la ofensa a un bien jurídico, cuanto *a la necesidad de compensar a quien padezca un daño o perjuicio derivado de un delito*.

Teniendo presente estos rasgos genéricos interesa, sobremanera, destacar que el esquema de responsabilidad civil del Código penal tiende, ante todo, a la función de reparación del daño privado, bien sea “in natura”, bien mediante una indemnización pecuniaria.

Cierto es que el perjudicado tiene dos vías procesales para reclamar daños civiles —la del proceso penal y la del proceso civil—, pero sólo puede optar por una de ellas. Sin embargo,

⁸⁶ GÓRRIZ Royo, Elena M. *Demolición, reposición, responsabilidad civil y comiso en los delitos sobre la ordenación del territorio*. Pág. 129

cualquiera que sea el ámbito jurisdiccional —penal o civil— en que se ejercite la acción civil derivada de un delito o falta, estaremos ante la misma acción y/o pretensión procesal.⁸⁷

Y, en todo caso, la condena en sede penal, afecta y condiciona el desarrollo de la acción civil subsiguiente, en tanto *predetermina su substrato fáctico*. Trasladando estas consideraciones al *ámbito de los delitos sobre la Ordenación del Territorio*, (delitos urbanísticos) el perjudicado por los daños privados derivados de uno de los *delitos* previstos en el art. 319 (Código Penal español), tiene una alternativa procesal para iniciar la acción civil: bien, ejercitando en el proceso penal la acción de condena y la de resarcimiento, o bien reservando la acción civil para un proceso posterior a la vía penal. No es posible que ambas acciones discurran en paralelo ante dos jurisdicciones distintas, sobre todo por razones de seguridad jurídica que, en general, se refieren a impedir que recaigan resoluciones contradictorias. En consecuencia, si se inicia la actuación de la jurisdicción penal, ésta es preferente sobre la civil y, asimismo, si la jurisdicción penal declara inexistente el hecho imputado, se impide un posterior pronunciamiento civil sobre el mismo. Respecto a otros delitos, también en los del art.319 (Código Penal español) el perjudicado puede optar por *ejercitar la acción de responsabilidad civil ex delicto, en vía civil* siempre que haya precedido condena penal; o si dicha responsabilidad penal no pudo declararse por causas no imputables a la voluntad del demandante, concretamente por imposibilidad de enjuiciamiento (por amnistía, indulto, rebeldía, fallecimiento, etc.).⁸⁸

De optarse por renunciar a la acción civil o reservarla para un proceso civil posterior, el *proceso penal por delito urbanístico tendría prioridad*, porque en él se habría de determinar el sustrato fáctico de la reclamación que, asimismo, sería común para el ilícito penal del art.319 Código penal español verificado y para la concreción del daño causado como consecuencia del concreto delito. No obstante, parece que, en muchos casos de delitos del art.319 CP, no será preciso incoar otro proceso en vía civil, sino *que el juez penal podrá fijar directamente en la sentencia las correspondientes medidas integrantes de la responsabilidad civil derivada del delito*.⁸⁹

⁸⁷ *Ob. Cit.* págs. 130-131

⁸⁸ *Ob. Cit.* págs. 130-131

⁸⁹ *Ob. Cit.* pág. 133

La reparación puede entenderse como una *figura genérica* que abarca las diversas modalidades de restauración del daño privado. Esta interpretación se ha consolidado de modo que doctrina y jurisprudencia de forma casi unánime, engloban los conceptos de reparación e indemnización en un único y general de *reparación del daño* o de acción de resarcimiento.

Así, como advierte Roig Torres *reparación pecuniaria e indemnización* son ahora, conceptos sinónimos, pues aquella reparación se aplicará a todos los daños: tanto a perjuicios materiales como a morales, abarcando, los contenidos de la reparación y de la indemnización (...).⁹⁰

En qué consiste, precisamente, *la reparación del daño*. (...) Establece que no tiene que ser siempre pecuniaria, sino que puede consistir en *obligaciones de dar, de hacer o de no hacer*. Pues bien, conviene analizar *qué medidas resarcitorias podrían integrar la responsabilidad civil derivada de los delitos del art.319 del Código penal español para paliar daños privados* derivados de aquéllos.

Empezando por las *obligaciones*, las de *no hacer* —consistentes, por lo general en prohibiciones de hacer—, plantean dificultades para traducirse en este ámbito, dada la escasez de ejemplos (...) con una verdadera función de resarcimiento del daño, pues más bien sirven para evitar un mal futuro.

Con respecto a la *obligación de dar*, si entre ellas incluimos la entrega de dinero, podrá admitirse la reparación pecuniaria. De hecho, en la mayoría de los casos, esta prestación se limitará a la obligación de dar dinero o a la entrega de un bien que no haya sido objeto de sustracción. En apariencia esta obligación de dar, en tanto se identifica con la entrega de dinero, podría integrar el contenido de la responsabilidad civil derivada de los delitos art. 319 del Código penal español, si bien este aspecto se retomará en el análisis de la indemnización. Centrándonos, en la reparación “in natura” y, asimismo, en las *obligaciones de hacer*, en ellas radica, según la doctrina, (...) pues la reparación de los daños siempre había sido concebida como un pago de dinero. Sin embargo, en la actualidad, la prestación de hacer se corresponde con el significado de la reparación específica o reparación stricto sensu —en su acepción distinta a la indemnización— y por tanto consistiría en toda actividad destinada al arreglo de una cosa que está rota o estropeada. Así concebida, parece ser uno de los contenidos más

⁹⁰ *Ob. Cit.* pág. 138

apropiados para integrar la responsabilidad civil derivada del art. 319 del Código penal español.⁹¹

Con respecto al *responsable civil (directo)*, ha de hacerse cargo de la citada indemnización quien —o quienes— sea(n) responsable(s) penal(es) de alguno de los delitos (urbanísticos). Es decir, (...) *pueden responder de la totalidad del daño, los autores y los cómplices de un delito (urbanístico)*. Así pues, en primer término lo será *el/los autor/es del mismo (...)*. Como es sabido, la condición de *parte demandada civil* se adquiere desde el momento en que se formula la pretensión procesal en su contra. Si, como es usual, la pretensión civil se dirige contra el imputado-acusado, no habrá dificultades para identificarlo como la parte demandada en los delitos (urbanísticos). Así, el autor de uno de estos delitos, puede ser responsable civil bien a título *individual*, bien *conjuntamente* con el resto de intervinientes en el hecho delictivo, pudiendo éstos resultar, asimismo, autores o cómplices.⁹²

⁹¹ *Ob. Cit.* págs. 138-139

⁹² *Ob. Cit.* pág. 157

CAPÍTULO IV

ESTRUCTURA JURIDICA DEL DELITO URBANÍSTICO

1. JUICIO DE ANTIJURICIDAD

El juicio de antijuricidad va a permitir concretar el alcance de la antijuricidad en el *delito urbanístico*, permitiendo examinar la relación con el tipo, el objeto material sobre el que recae el delito, así como los sujetos del delito, con alusión al dolo como referencia típica, y por supuesto la descripción de las posibles causas de exclusión de la antijuricidad.

El examen del juicio de antijuricidad permitirá no sólo examinar las conductas formalmente tipificadas, sino sobre todo la antijuricidad material de la conducta, que es la que permitirá conocer la voluntad del legislador en la elaboración del tipo, así como establecer las posibles graduaciones del injusto, una correcta interpretación de los tipos y por supuesto, los principios que permitirían establecer las causas de exclusión de la antijuricidad.⁹³

* *Tipo de injusto*: en el tipo de injusto, la teoría de la tipicidad adquirirá su papel más relevante, al examinar los elementos normativos del tipo, pudiendo ser entendido como el conjunto de características que fundamentan la antijuricidad de la acción, delimitando todos aquellos elementos determinantes del contenido material del injusto de cada hecho punible. El tipo del injusto permitirá detectar, en su caso los elementos negativos del tipo a los que aludiremos en su momento.⁹⁴

1.6 Conducta Típica

La acción típica constitutiva de delito urbanístico realizada por el técnico, constructor o promotor es, por una parte, de la “llevar a cabo una construcción no autorizada” en diversas clases de suelos específicamente determinados en el propio precepto penal y, por otra parte “*llevar a cabo una edificación no autorizable*”. Se trata, por tanto, de dos modalidades de conducta referidas ambas a comportamientos urbanísticos.

El propio tipo penal, delimita las dos formas de conductas punibles al establecer, por una parte, que la construcción se ha de realizar sin licencia o autorización y, por otra, que dicha actividad debe recaer sobre las clases de suelos mencionados (...) nos estamos refiriendo a los viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o

⁹³ SÁNCHEZ Robert, María José. *Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto*. págs. 118-119

⁹⁴ *Ob. Cit.* pág. 119

administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural.⁹⁵

La conducta típica sería “*llevar a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelo no urbanizable*”, que como podemos observar, se trata de una descripción meramente formal que a su vez no proporciona datos materiales para seleccionar la entidad del riesgo penalmente relevante.⁹⁶

Obviamente y como todo delito penal, hay que analizar la concurrencia de tipo objetivo y subjetivo para poder determinar la existencia de delito y, por tanto, de la correspondiente sanción penal para su autor o autores. Indudablemente, y siempre teniendo en cuenta que si consideramos que la construcción se ha realizado y cumple el prior requisito del artículo 319 del Código penal español que consiste en haberse realizado la construcción en espacios protegidos sobre los que recaería la *conducta típica* tales como suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público, construcciones no autorizadas en lugares que tengan legal o administrativamente reconocido valor artístico, histórico o cultural o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección, lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico y ecológico y en suelo no urbanizable de especial protección, podríamos hablar de delito urbanístico siempre que se cumpla el elemento subjetivo del injusto. Bien entendido que la acción típica del 319 del Código penal español se englobaría, en el caso de la *construcción* como una categoría genérica que se entiende comprensiva de cualquiera otras, pero no de cualesquiera actos sujetos a licencia... Por *construcción* hay que entender toda edificación, instalación u obra fijada de forma permanente al suelo, y en el caso de la *edificación* es “*la construcción de edificios, previéndose en un principio que la acción fuera llevar a cabo una construcción, si bien durante su tramitación parlamentaria se sustituyo por llevar a cabo una edificación. El tipo abarca todo clase de edificación, tanto nueva como reconstrucción, sustitución...*”⁹⁷

a) Los actos constructivos: el elemento objetivo del acto constructivo, descrito en el código penal, se amplía en la nueva regulación que pasa de construcción a obras de

⁹⁵ SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. pág.89

⁹⁶ SÁNCHEZ Robert, María José. *Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto*. pág. 120

⁹⁷ PIZARRO Suárez, Carlos. Dictamen sobre la corrupción urbanística en el art. 319 del Código penal. pág. 13

urbanización, construcción o edificación. En opinión de Criado Sánchez, podemos entender como obras de urbanización las encaminadas a implantar infraestructuras y servicios urbanísticos... No debería entenderse como obras de urbanización los meros movimientos de tierra que no tengan como objetivo la implantación de infraestructuras o servicios urbanísticos.⁹⁸

La conducta típica del art. 319. 1 consiste en llevar a cabo una construcción no autorizada en los suelos y lugares que el legislador considera necesitados de tutela, originándose, una vez más, en la doctrina opiniones dispares acerca de la naturaleza del delito como de simple actividad o de resultado. Partiendo de la acción descrita en el tipo como “llevar a cabo” y de su significado lingüístico como “ejecutar, concluir”, un sector muy minoritario de la doctrina sostiene la necesidad de que la construcción se halle concluida y no simplemente iniciada para poder declarar la existencia de delito, lo que les permite defender la idea de que nos hallamos ante un delito de resultado que exige una modificación en el mundo exterior, admitiéndose la tentativa en sus dos modalidades de completa e incompleta.

Con una perspectiva diametralmente opuesta, la mayoría de nuestros autores coincide en señalar que el 319.1 es un delito de mera actividad en la medida en que no se exige la producción en el objeto de la acción de un efecto diferenciado y separable de ella espacio - temporalmente, alcanzándose el estadio consumativo en cuanto se hubiese llevado a cabo la acción de construir, por cuanto que, como señala Acale, “si se retrasa ese momento de la consumación a aquél en el que se concluyen las obras, se estaría considerando mera tentativa actos que suponen ya lesión del bien jurídico y no mera puesta en peligro del mismo.”⁹⁹

Terradillos sostiene la abierta contradicción entre la criminalización de esta conducta y el principio de intervención mínima ya que “dado que lo que se construye ilegalmente puede ser destruido sin grave quebranto para el bien jurídico tutelado, hubieran debido bastar los mecanismos sancionatorios administrativos. Cuando con un procedimiento tan sencillo como la demolición es factible recuperar el bien jurídico paisajístico o cultural que se desea proteger,

⁹⁸ Ob. Cit. pág. 15

⁹⁹ RENART García, Felipe. *Urbanismo y derecho penal. Una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del Código penal de 1995* (i). pág. 9

el recurso al Derecho Penal sólo puede explicarse por un deseo de reforzar la prohibición administrativa.”¹⁰⁰

1.7 Objeto material: el suelo no urbanizable

Ciertamente debemos dejar patente la evolución sufrida por la legislación urbanística y su influencia en el tipo objetivo del art. 319 del Código penal español, dado que con anterioridad a la reforma se incluía como requisito objetivo que los actos constructivos fuesen *no autorizados*, lo que conlleva que los actos con licencia o autorización pero que no se ajusten a la legalidad urbanística no cumplieren con el tipo objetivo.

Si el art. 319.1 (Código penal español) parte de la ausencia de autorización requerida a nivel administrativo para castigar la construcción no autorizada en *suelo no urbanizable* especialmente protegido, la misma, en cuanto elemento normativo del tipo, constituye la denominada licencia urbanística, calificada doctrinalmente como la “autorización municipal de carácter reglado que permite la ejecución de obras o utilizaciones del suelo que los instrumentos urbanísticos han previsto en cada terreno”. Mediante su previsión, se materializa uno de los principios tradicionales del Derecho urbanístico por el que se someten todas las actividades que impliquen un uso artificial del suelo a un control previo con el fin de comprobar la conformidad de las mismas a las normas en cada caso aplicables. Sin embargo, y aunque con leves matices, existe un consenso en la doctrina penal en que la construcción no está autorizada no sólo cuando la licencia reglamentariamente exigida no se ha solicitado, ha sido denegada o la que se tenía ha caducado -incluso si la actividad es materialmente autorizable o llega una autorización posterior-, sino también en aquellos supuestos de inobservancia relevante de la autorización otorgada como lo sería el exceso de altura o del volumen de la construcción.

Al no haber transcurrido el plazo legalmente establecido para que la Administración pueda dictar el acto resolutorio expreso, la realización anticipada de la construcción integra el tipo penal al privarse a los órganos municipales de ejercer sus facultades de control del

¹⁰⁰ *Ob. Cit.* pág. 10

cumplimiento de la normativa reguladora de la ordenación del territorio, lo que constituye, a su parecer, el bien jurídico protegido en este delito.¹⁰¹

Como se sabe, la normativa administrativa alude a distintas clases de suelo precisando a tal efecto los conceptos formales de suelo rural, así como el de suelo urbanizado (...) La clasificación de las distintas clases de suelo corresponde a los instrumentos de planeamiento general o primarios, esto es, se desarrollara a través de planes generales de ordenación urbana o normas subsidiarias de planeamiento municipal o instrumento equivalente establecido por la legislación urbanística. Quedaban comprendidos en el concepto de suelo no urbanizable los terrenos que se encontrasen sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. Igualmente, permanecerían incorporados dentro de dicho concepto terrenos que estaban sujetos a riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial o sometidos a limitaciones o servidumbres para la construcción del dominio público.¹⁰²

Sin embargo, ostentaría la calificación de suelo rústico o suelo no urbanizable todo suelo que no estuviese ya transformado o que no deba serlo en el futuro, por lo cual únicamente podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística o, más exactamente, por discrecionalidad municipal y el planteamiento aplicable. La competencia para determinar si el suelo es urbanizable o no urbanizable corresponde a las administraciones públicas ajenas a la estatal y principalmente a la *municipal*.¹⁰³

1.8 Sujetos

En general, son sujetos de todo delito tanto el sujeto activo de la infracción como el pasivo, que es el titular del bien jurídico protegido por la concreta modalidad delictiva típica y que ha resultado ejecutada, bien directamente sobre él, bien sobre persona o cosa interpuesta.¹⁰⁴

¹⁰¹ RENART García, Felipe. *Urbanismo y derecho penal. Una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del Código penal de 1995* (i). pág. 12

¹⁰² SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. págs. 140-141

¹⁰³ SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. pág. 144

¹⁰⁴ SÁNCHEZ Robert, Maria José. *Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto*. pág. 149

a) Sujetos activos del delito: Tras una detenida lectura del artículo 319 del Código penal español, podemos delimitar las diferentes figuras presentes en el tipo objetivo tales como el constructor, promotor y el técnico director. El constructor como sujeto activo del delito, el artículo 11 de la Ley de Ordenación de la Edificación, es el agente que asume, contractualmente ante el promotor, el compromiso de ejecutar con medios humanos y materiales, propios o ajenos, las obras o parte de las mismas con sujeción al proyecto al contrato. Respecto al técnico director, debe entenderse tanto el director de la obra como el director de su ejecución.¹⁰⁵

Siguiendo el criterio de Saenz De Pipaon y Mengs, es más acertado el n criterio de la profesionalidad por no aplicar el derecho penal plenamente y de forma desfavorable al reo y atendiendo igualmente al principio de *ultima ratio* del derecho penal, al igual que opina a este respecto la SAP de Cádiz de 4 de enero de 1999 que confirma la absolutoria del Juzgado de lo Penal 1 de Jerez de la Frontera: “...si los sujetos enumerados en la norma, promotores, constructores o técnicos directores, que llevan a cabo una edificación no autorizable, en concreto, si entre los constructores debe incluirse toda que realice la acción, sea o no profesional. Por ello debe recurrirse (...) a una interpretación finalista del tipo contenido en el artículo 319.2 del nuevo código penal (...) tipificando acciones que perjudican gravemente la idónea regulación del suelo, con efectos perturbadores y nocivos para la naturaleza, y difícilmente esos objetivos pueden ser vulnerados por la acción aislada de un persona que no se dedique profesional y habitualmente a la función de la construcción”.¹⁰⁶

La amplitud y flexibilidad de los términos utilizados por el legislador en su determinación del sujeto activo constituye un elemento añadido que incrementa la dificultad exegética que ya, de por sí, presenta este delito. La necesidad de concretar si nos hallamos en presencia o no de un delito especial, en el sentido de si sujetos activos del mismo pueden serlo cualquier persona o sólo los promotores, constructores o técnicos directores ha motivado que surjan dos corrientes doctrinales y jurisprudenciales encontradas.

Atendiendo fundamentalmente al carácter lesivo de la conducta y a su afectación al bien jurídico protegido, Matellanes se plantea qué le puede aportar ahora al objeto formal el hecho

¹⁰⁵ PIZARRO Suárez, Carlos. Dictamen sobre la corrupción urbanística en el art. 319 del Código penal. pág. 8

¹⁰⁶ *Ob. Cit.* pág. 11

de que la conducta la realice un profesional o no, cuestionándose a la par, si existe alguna diferencia en materia de lesividad entre el comportamiento realizado por un profesional frente al de quien no lo es. Sin embargo, la mayoría de la doctrina penal coincide en señalar que nos hallamos ante un delito especial propio o en sentido estricto - según la terminología utilizada por Cobo y Vives-, pudiendo ser únicamente cometido por aquellas personas en las que concurren las cualidades exigidas por el tipo penal.¹⁰⁷

La calificación otorgada a este delito es la de “*delito especial propio*”, pues el fundamento de su sanción es la cualidad o posición especial del autor, de forma que si realiza la conducta quien no pertenece al círculo de autores (...) ésta es atípica, con la consecuencia dogmática de que dichos sujetos, en la realización de las conductas atentatorias al bien jurídico de ordenación de territorio, quedan impunes. La nota discordante en este punto es la exigencia al autor material que lleva a cabo una construcción no autorizada o edificación no autorizable, de la condición de profesional en el ejercicio de actividades urbanísticas.¹⁰⁸

“Los que construyan o promuevan...” para determinar la autoría de los particulares en el delito urbanístico, como ventajas podemos señalar, por una parte, la de no ceñirse a sujetos que de manera profesional intervienen en el proceso constructivo de una construcción o edificación, por otra, no da lugar a interpretar los conceptos de promotor y de constructor.¹⁰⁹

Como se deduce del acercamiento criminológico realizado al inicio, los sujetos implicados en el ámbito de los delitos urbanísticos son tres: particulares, profesionales y funcionarios públicos competentes en la materia. Esta cuestión ha sido la más destacada por la jurisprudencia española en aplicación del art. 319 del Código penal.

a) *Particulares y profesionales*: los distintos preceptos estudiados de los ordenamientos jurídicos alemán, italiano, peruano, boliviano, francés y brasileño configuran los tipos penales sin hacer referencia expresa a las características del sujeto activo. El Código penal español establece por su parte que sujeto activo de las conductas castigadas en el art. 319 son “promotores, técnicos directores o constructores”, lo que plantea dudas sobre si se trata de un tipo común. Los argumentos que se han esgrimido para considerar que se trataba de

¹⁰⁷ RENART García, Felipe. *Urbanismo y derecho penal. Una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del Código penal de 1995 (i)*. pág. 4-5

¹⁰⁸ SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. pág. 75

¹⁰⁹ *Ob. Cit.* pág. 86

un tipo especial eran dos: en primer lugar, partiendo de una interpretación inaceptable del principio de *ultima ratio* del derecho penal, se afirmaba que la intervención de esta rama del ordenamiento ha de quedar reducida a los casos más graves y no parecía serlo la construcción o edificación llevada a cabo por un particular que no se dedica de forma profesional a esas labores, y en segundo lugar, se decía, que el hecho de que el legislador castigara con pena de inhabilitación las conductas examinadas ponía de manifiesto que estaba pensando en sujetos profesionales de la construcción y promoción de edificaciones.

Al derecho penal le interesa la protección de bienes jurídicos. Por ello, cualquier interpretación de los preceptos penales ha de hacerse desde una perspectiva material y teleológica. Tan grave para la ordenación del territorio es la construcción o promoción por parte de un particular como por parte de un sujeto que se dedique profesionalmente a la promoción o construcción de edificaciones y construcciones: no se castiga la profesionalidad sino la afectación a un bien jurídico.¹¹⁰

b) *Funcionario públicos y autoridades*: ...junto a los particulares y los profesionales del mundo de la construcción, tienen un especial papel en el desastre urbanístico de nuestras ciudades, los funcionarios públicos y autoridades competentes para conceder las licencias y para controlar la actividad edificatoria.

Esta cuestión es tenida en consideración por los ordenamientos jurídico-penales español, brasileño y peruano que han procedido a castigar expresamente al funcionario público o autoridad que realizan en el ejercicio de su cargo, conductas que atentan contra los bienes jurídicos protegidos en los correspondientes delitos urbanísticos. Así los artículos 320 Código penal español, artículo 115 de la Ley boliviana N° 1333, artículo 67 de la Ley brasileña N° 9605 y 312 del Código penal peruano castigan conductas activas de los funcionarios públicos que con una serie de requisitos, conceden las licencias urbanísticas o autorizan proyectos de urbanización.¹¹¹

El debate en torno a la tipificación expresa de la responsabilidad penal de la autoridad o del funcionario público surgió en Alemania a principios de los años 70 en materia medioambiental. Así, si bien la aplicación del delito de prevaricación en el caso en el que se

¹¹⁰ ACALE Sánchez, María. *Cuestiones claves de los delitos urbanísticos desde una perspectiva comparada*. págs.123-124-125-126

¹¹¹ *Ob. Cit.* pág. 128

concede la licencia urbanística contraria a las normas urbanísticas vigentes de forma arbitraria no encierra mayor problema, sí lo plantea sin embargo las formas omisivas del comportamiento. Sería el supuesto del funcionario público que no ejercita sus deberes de control y con ello permite que los particulares construyan sin autorización. En el caso de la omisión, difícilmente se puede entender que “dicta una resolución arbitraria” el funcionario público que, ni dicta ninguna clase de resolución, ni hace nada para evitar la conducta del particular. Todavía ha de analizarse la posibilidad de que el funcionario público que no hace nada para ejercer sus poderes de control, responda en comisión por omisión por los mismos delitos que respondan los sujetos que materialmente lleven a cabo los delitos urbanísticos (construcciones, parcelaciones, por ejemplo).¹¹²

Al igual que ocurría con los delitos urbanísticos que consisten materialmente en la transformación del uso de suelo, también en los casos en los que el legislador ha procedido a tipificar expresamente la responsabilidad del funcionario ha tenido que seleccionar del elenco de conductas existentes en la práctica, las más graves.¹¹³

1.9 Elemento subjetivo del tipo

En el estudio de la parte subjetiva o intencional de todo tipo penal, y más concretamente en el delito urbanístico, nos encontramos con dos opciones a la hora de encorsetar una determinada actividad ilegal, y no son más que la conducta de llevar a cabo una construcción no autorizada o una edificación no autorizable, considerándose por la doctrina en su mayoría como dolosas, cabiendo la modalidad imprudente no objeto de sanción penal, siguiendo así el contenido del artículo 12 del Código penal español, provocado por errores que recaigan sobre el elemento subjetivo del tipo, y que impiden la aplicación de la responsabilidad penal correspondiente. No solo sería suficiente con que el promotor, constructor o técnico conozcan sino que quieran llevar a cabo la citada construcción no autorizada o no autorizable.¹¹⁴

a) Comisión dolosa: las conductas de llevar a cabo una construcción no autorizada o una edificación no autorizable son conductas eminentemente dolosas.

¹¹² *Ob. Cit.* págs. 130-131-132

¹¹³ *Ob. Cit.* pág. 134

¹¹⁴ PIZARRO Suárez, Carlos. Dictamen sobre la corrupción urbanística en el art. 319 del Código penal págs. 20-21

En que el delito contra la ordenación del territorio (delito urbanístico) es un delito doloso, habrá que concretar que clase de dolo ha de concurrir en las dos modalidades de conducta, si el dolo directo de primer grado o el de segundo grado, e incluso si es admisible, en este delito, el dolo eventual.

De conformidad con el parecer común y aun sabiendo que no es doctrina pacífica, se toma como punto de partida que el dolo en este delito urbanístico supone el conocimiento y voluntad de realización de los elementos que configuran el tipo objetivo, esto es, no solo que el promotor, constructor, o técnico conocen, sino que quieren llevar a cabo una construcción no autorizada en alguno de los suelos a los que se extiende la prohibición de construir y que dicha construcción se realiza sin la correspondiente autorización por parte de la oportuna administración.¹¹⁵

El problema más controvertido, reside en la admisión del dolo eventual en el delito urbanístico. Ciertamente, la aceptación de esta clase de dolo en las conductas de construir y edificar, en alguno de los suelos descritos en el tipo penal, es usual en todos los autores que ha tratado sobre esta materia. Por ello es imprescindible aludir a las diversas teorías elaboradas por la doctrina penal para verificar la presencia de una conducta dolosa a título de dolo eventual.

Como se sabe en el dolo eventual el sujeto no persigue con su actuar la realización del tipo penal pero se representa la alta probabilidad de su realización y pese a ello sigue actuando.¹¹⁶

El comportamiento doloso (eventual) se deducirá a partir de que el sujeto, con la ejecución de su conducta, hay previsto dicha realización como consecuencia muy probable de su comportamiento.

Así, teniendo en cuenta la conducta del sujeto profesional de la construcción, que procede a realizar una construcción o edificación en alguno de los suelos (...) por gozar de una especial protección y sin la respectiva licencia o autorización, parece conveniente el optar por la teoría de la probabilidad para evaluar la presencia del dolo eventual en su conducta. De esta forma, podrá entenderse que su conducta será dolosa cuando dicho profesional de la construcción proceda a realizar la construcción representándose la probabilidad de que con la realización de

¹¹⁵ SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. pág. 187

¹¹⁶ *Ob. Cit.* pág. 192

su conducta, que esta prohibida, se alterarán las cualidades del suelo donde se lleva a cabo dicha construcción. Pese a tal conocimiento el profesional de la construcción no actúa conforme a la normativa urbanística.¹¹⁷

1.10 Causas de exclusión de antijuricidad

Partiendo de algunas consideraciones generales acerca de los supuestos de exclusión de la antijuricidad, debemos indicar, ante todo, que la aplicación genérica del estado de necesidad en los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo se encuentra condicionada a dos presupuestos: el admitir que para evitar un mal propio o ajeno se pueda lesionar un bien jurídico colectivo, y entender que la inminencia del mal amenazante puede ceder en algunos casos.¹¹⁸

Una vez que hemos admitido dicha posibilidad, que un bien jurídico colectivo se lesione para salvar otro propio o ajeno individual, Acale Sánchez y Cerezo Mir, señalan que la ponderación de intereses individuales y supraindividuales puede presentar dificultades, pues no se puede afirmar, de ninguna forma, con carácter absoluto la primacía de los unos o de los otros.

Respecto al momento en el tiempo donde ha de colocarse la amenaza, existen discrepancias en la doctrina. Mientras un sector considera que el daño ha de ser inminente, otro sector estima que para que pueda hablarse de estado de necesidad es preciso que la producción del mal sea inminente, a excepción de que el transcurso del tiempo no pueda aportar solución alguna al conflicto.

Con referencia a la posible “*edificación de necesidad*”, debemos considerar, aunque en referencia a la legislación italiana, que la eximente de estado de necesidad ha sido aplicada en Italia en supuestos en que se ha construido sin autorización, cuando concurrían los siguientes requisitos: actualidad, inevitabilidad de peligro y proporcionalidad entre intereses públicos o privados en los casos en los que el mal que amenazaba para si o para terceros (por ejemplo, se construye para los familiares más cercanos) consistía en un ataque grave para la salud (para proporcionar a los familiares gravemente enfermos un espacio indispensable para sus

¹¹⁷ *Ob. Cit.* pág. 193

¹¹⁸ SÁNCHEZ Robert, María José. *Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto.* pág. 184

cuidados) o en una situación degradante para la dignidad de la persona (...), o incluso, para evitar daños para el inmueble.¹¹⁹

Además de ello, es necesario que la situación de necesidad no hay sido provocada intencionalmente por el sujeto (en aplicación de la teoría de la *actio libera in causa*), con la corrección de que en el momento en el que se provocó la situación de necesidad lo fuera para cometer el delito. La conjunción de este requisito con el siguiente “que el necesitado no tenga por su oficio o cargo obligación de sacrificarse”, resultar que son fácilmente enervables, puesto que, difícilmente una persona puede querer situarse en unas condiciones que afectan a la propia dignidad de la persona.¹²⁰

En los supuestos examinados, con carácter general, falta el requisito de que el mal que se pretende evitar no sea remediable mediante otros mecanismos, ya sean lícitos o ilícitos.

2. JUICIO DE CULPABILIDAD

Consideramos el juicio de culpabilidad como el segundo de los juicios valorativos de la teoría jurídica del delito, significando éste el reproche que se le hace personalmente al sujeto que realiza el hecho típico y antijurídico, cuando podía haber actuado de otra manera distinta a como lo hizo. Ello va a suponer la concreción de los distintos niveles de culpabilidad que legalmente se establezcan.

Para que se pueda configurar el concepto de culpabilidad, en el que se va incluir ya el dolo como elemento autónomo, se va exigir en primer lugar la imputabilidad, que solo concurrirá cuando no existan supuestos para su exclusión. El segundo presupuesto del juicio de culpabilidad sería el dolo o, en su caso, la imprudencia, teniendo en cuenta el tipo de injusto que hay sido tipificado, y por último, el juicio de culpabilidad vendría dado por la exigibilidad de la conducta o, en su caso, las posibles causas de inexigibilidad.¹²¹

En lo que respecta a los delitos urbanísticos, resulta claro que ante estos delitos no podríamos encontrarnos, por las propias circunstancias del tipo ante supuestos de inimputabilidad, en concreto, ante los supuestos de anomalía o alteración psíquica permanente, trastorno mental

¹¹⁹ SÁNCHEZ Robert, María José. *Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto* pág. 185

¹²⁰ *Ob. Cit.* pág. 189

¹²¹ *Ob. Cit.* pág. 192

transitorio, minoría de edad penal o alteración de la percepción desde el nacimiento, consideradas todas ellas como eximentes de la imputabilidad. Por el contrario, en estos delitos entendemos que se parte siempre de la capacidad de comprender lo injusto del hecho, así como la capacidad para dirigir la actuación conforme a este entendimiento.¹²²

3. ERROR

Al no existir diferencia de punibilidad entre las distintas clases de dolo, el sujeto responderá por la realización del *delito urbanístico* a título doloso, aunque sea eventual. Por el contrario, si se llega a apreciar en esto supuestos que nos encontramos ante un error de tipo, puesto que no existe previsión de castigo de las formas imprudentes en el delito urbanístico, aunque el error se vencible, la conducta sería impune al quedar excluida la responsabilidad penal acorde a los efectos del error de tipo.¹²³

3.1 Error de tipo

Cuando el promotor, constructor o técnico procedan a la realización de las conductas descritas en el art. 319 del Código penal español, construcción no autorizada o edificación no autorizable, incurriendo en *error de tipo*, se excluirá su responsabilidad penal. El error invencible sobre un hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad criminal, tratamiento del error que responde a un principio fundamental: el dolo presupone el conocimiento de todos los elementos del tipo objetivo y en el error de tipo falta ese conocimiento. Al no existir modalidad imprudente en el delito urbanístico, quedará excluido la responsabilidad penal del promotor, constructor o técnico que ejecuten el comportamiento delictivo incurriendo en error de tipo.

La invencibilidad o vencibilidad del error depende de si el sujeto activo, promotor, constructor o técnico director, habían podido salir de el o si, por el contrario, no habían podido eliminar el error con el esfuerzo que les era exigible. Habrá que atender a las circunstancias objetivas y subjetivas del autor que lleva a cabo la realización de la conducta típica.

La calificación de error que recaiga en cualquiera de los elementos que configuran la conducta prohibida del delito urbanístico tiene importancia por las consecuencias a las que se llega, en

¹²² *Ob. Cit.* pág. 193

¹²³ SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. pág. 195

efecto, el calificar como error de tipo o error de prohibición el error que recaiga sobre uno de los elementos normativos del tipo objetivo no conduce a efectos irrelevantes, puesto que, en el caso concreto de que se trate de error de tipo invencible o vencible quedará excluida la responsabilidad penal lo cual no sucederá en el supuesto de que se trate de un error de prohibición vencible.

Supuestos mas problemáticos, a efectos de error de tipo, son aquellos en los cuales el autor procede a llevar a cabo una construcción, imaginemos por ejemplo, sin la oportuna autorización, en un espacio especialmente protegido, procede a su modificación al transformar.¹²⁴

3.2 Error de prohibición

Prevé como efectos para la modalidad del error de prohibición que en el supuesto de que éste sea invencible, esto es, con la exclusión plena del conocimiento sobre la ilicitud del hecho, el elemento integrante de la culpabilidad determina la exclusión de responsabilidad penal. Por su parte, en el supuesto de que el error sea vencible, es decir, con la disminución –de la culpabilidad desde los postulados de la teoría de la culpabilidad, de imprudencia para los defensores del dolo-, de determina la atenuación de pena en uno o dos grados.

En el delito urbanístico la posibilidad de apreciar un error de prohibición en las conductas de llevar a cabo una construcción o edificación no autorizada o no autorizable no será muy frecuente. La conciencia de la tipicidad, esto es, el conocimiento del carácter autorizado o autorizable de la construcción o edificación implicará la conciencia de la antijuricidad de la conducta, al determinar que ésta es prohibida. Además, la presencia de numerosos elementos normativos en la descripción típica dificulta en extremo el reconocimiento del error de prohibición.

No obstante, en aquellos supuestos en los cuales se pueda apreciar un error de prohibición, éste será siempre vencible, por lo que se atenuará la pena, pero no se excluirá la responsabilidad criminal. El sujeto debe conocer la exigencia de licencia para la actividad que realiza, siendo esta un requisito inexcusable. Asimismo, se debe tener en cuenta que en el supuesto de apreciar un error de prohibición, tan solo podrá darse en los casos en que, la conducta se

¹²⁴ SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. págs. 196-197

realice por parte de los sujetos no profesionales de la construcción, no así en los casos en los que la conducta se lleve a cabo por el profesional de la construcción, en cuyo caso es inconcebible.¹²⁵

La jurisprudencia en algunas sentencias ha aceptado la presencia de un error de prohibición vencible, al basarse en el dato de que los sujetos obraron en la creencia de que se podría legalizar, esto es, autorizar la construcción y urbanizar las parcelas que continuaron edificando de forma que “no tuvieron conciencia de incurrir en un ilícito penal, y menos por tanto voluntad tendente a ello”.¹²⁶

4. SUELOS DESTINADOS A VIALES, ZONAS VERDES, BIENES DE DOMINIO PÚBLICO CONSIDERADOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN

El concepto de *vial* es un concepto urbanístico. Ahora bien, la distinción entre suelo destinado a viales y bien de dominio público es compleja. El artículo 339 del Código Civil (español) califica los “caminos” como bienes del dominio público. Y el artículo 81 núm. 2 de la Ley de bases de régimen local, establece que la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana producirá automáticamente la alteración de la calificación de los bienes afectados como públicos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de marzo de 1997 ha derogado la práctica totalidad de la Ley del suelo de 1992, de manera que el Estado no tiene competencias en materia de planeamiento urbanístico, lo que, a los efectos que aquí nos interesan, supone que la definición de lo que se entienda por “*viales*” corresponderá al legislador autonómico.

En cuanto al concepto de *zona verde*, también corresponde al legislador autonómico fijar el criterio del mismo. Y si no hubiera regulación autonómica, actuará como legislación supletoria la legislación del Estado dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución.¹²⁷

Por *bienes de dominio público* hay que entender tanto los que lo son por naturaleza como los que lo son por destino, esto es: lo son por un acto administrativo de afectación. En el ámbito penal, por lo tanto, habrá que disponer en su caso de la prueba del acto administrativo de dicha afectación. Finalmente, hemos de preguntarnos si el concepto de “*espacio natural protegido*”

¹²⁵ Ob. Cit. pág. 208

¹²⁶ Ob. Cit. pág. 209

¹²⁷ LASO, Daniel de Alfonso. *Cuestiones prácticas en el orden penal sobre los delitos contra la ordenación del territorio*. Cuadernos de Derecho Local (QDL) núm. 26 . pág. 95

está o no incluido en el tipo penal del artículo 319 núm. 1 (Código penal español), pues de ser ello así no se acierta ahora a comprender cuál sea el sentido de que nuestro legislador lo haya agravado de manera expresa en el artículo 338, relativo a las Disposiciones Comunes. En este precepto se indica que la pena será superior si las conductas se llevaren a cabo en espacios naturales protegidos. Por lo que resulta que solo es posible entender que el espacio protegido del artículo 319 núm. 1 (Código penal español) sea todo menos el natural. Esto es, espacios de la naturaleza de valor especial, ya que en caso contrario habría de entenderse inoperante o bien la agravación del artículo 338 o bien la inclusión del artículo 319 núm. 1 (Código penal español).¹²⁸

Dentro de la tradicional división del Derecho urbanístico en gestión, disciplina y planeamiento urbanísticos, corresponde a este último grupo la regulación de los denominados “suelos dotacionales”, es decir de aquellos terrenos destinados por el planeamiento a satisfacer necesidades colectivas o, en otras palabras, de aquellas porciones del suelo destinadas a cumplir una finalidad de uso o servicio público para la utilización y disfrute de los ciudadanos del término municipal.

Por “*viales*” deben entenderse los usos dotacionales para el transporte y las comunicaciones, o sea, los espacios sobre los que se desarrollan los movimientos de las personas y los vehículos de transporte, así como los que permiten la permanencia de éstos estacionados, integrando así la denominada red viaria destinada precisamente a facilitar el movimiento de los peatones, bicicletas, automóviles y medios de transporte colectivo en superficies habituales en áreas urbanas, así como el estacionamiento de vehículos.

“*Zonas verdes*”, en cambio, son “aquellas zonas urbanas dotadas con más o menos vegetación y destinadas por el planeamiento a fines fundamentalmente recreativos, aunque también pueden ser sanitarios, educativos, etc.” La determinación y establecimiento de las zonas verdes es una competencia propiamente municipal... Debe apuntarse, en todo caso, la duda acerca de si el concepto de zona verde abarca o no el término contenido en la legislación urbanística de “espacios libres”, poniéndose así de manifiesto, una vez más, la gran dificultad interpretativa que este precepto plantea.

¹²⁸ Ob. Cit. pág. 95

Se ha destacado por un sector de la doctrina la perplejidad que produce la mención a los viales y a las zonas verdes cuando, por regla general, éstos integran el dominio público municipal, suelo asimismo contemplado en el precepto. No obstante, la explicación de esta supuesta redundancia debe hallarse en la expresión “suelos destinados a” y en la correcta interpretación de la misma como suelo urbanizable; es decir, nos hallamos antes viales y zonas verdes aún no existentes sino simplemente proyectados en el PGOU y, por consiguiente, todavía no adquiridos por el Ayuntamiento.

Cuando nos referimos a los *bienes de dominio público*, se puede considerar que el dominio público está constituido por aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que como consecuencia de esta afectación resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección. En este sentido, si el dominio público supone una relación de propiedad, lo es sobre aquellos bienes destinados a fines de carácter público, tanto al uso público, a algún servicio público como al fomento de la riqueza nacional, presentando todos ellos, como régimen jurídico común, la inenajenabilidad, y, de este modo, la imprescriptibilidad, la inalienabilidad y la inembargabilidad.¹²⁹

¹²⁹ RENART García, Felipe. *Urbanismo y derecho penal. Una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del Código penal de 1995* (i). pág. 13-14

CAPÍTULO V
“PROPUESTA DE IMPLEMENTAR DELITOS
URBANISTICOS
CON RELACION A LA RESPONSABILIDAD POR
CONSTRUCCIONES,
EDIFICACIONES Y AUTORIZACIONES ILEGALES Y
TIPIFICARLOS DENTRO EL CODIGO PENAL BOLIVIANO
LEY N° 1768”

LEY DE MODIFICACIONES AL CÓDIGO PENAL
Ley (fecha:...../...../.....)

EVO MORALES AYMA
PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Por cuanto, la Asamblea Legislativa Plurinacional, ha sancionado la siguiente Ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL,
D E C R E T A:

LEY DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS DELITOS URBANÍSTICOS AL CÓDIGO PENAL

ARTÍCULO 1.- (Objeto). La presente Ley tiene por objeto implementar los *delitos urbanísticos* en el Código Penal Boliviano en el marco de la Constitución Política del Estado, Leyes y Decretos relacionados, destinados a tipificar y sancionar los actos punibles cometidos por funcionarios (as) públicos (as) y toda persona mayor de edad o jurídica y representantes legales de personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que afecten el uso de suelos no destinados a la construcción y edificación.

ARTÍCULO 2.- (Principios). Los principios que rigen la presente Ley son: Suma Qamaña (Vivir bien), Ama Suwa (No seas ladrón), Uhua'na machapi'tya (No robar), Ética, Imparcialidad en la Administración de Justicia.

ARTÍCULO 3.- Modifíquese el Código Penal, en la forma siguiente:

1.- Título XIII Delitos contra la Ordenación del Territorio
Capítulo Único: Delitos Urbanísticos

Artículo 363 quater (Destinado a funcionarios y funcionarias públicos y públicas) Se impondrán la pena de prisión de cuatro a cinco años y una multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para la profesión u oficio por tiempo de seis meses a dos años, a los funcionarios (as) públicos (as) que autoricen la construcción y edificación en suelos no urbanizables, de riesgo y alto riesgo o destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público.

Artículo 363 quinquies (Destinado a personas naturales y jurídicas) Se impondrá la pena de prisión de cinco a siete años y una multa de 24 a cuarenta y ocho meses a cuarenta y ocho meses e inhabilitación especial para la profesión u oficio por tiempo de seis meses a cuatro años a las personas naturales y personas jurídicas, constructores o técnicos que lleven a cabo una construcción y edificación no autorizada y/o autorizable en suelos no urbanizables, suelos de riesgo, de alto riesgo, y en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público.

Artículo 363 sexies (Deterioro a Edificaciones Patrimoniales) 1. Los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental serán castigados con las penas de prisión de seis meses a cuatro años y una multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años.

2. En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.

Artículo 363 septies (Informe de Alteración y Agravación) 1. El o la autoridad o funcionario (a) público (a) que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos será castigado además de con la pena establecida en el Artículo 363 quater de este Código con la de prisión de seis meses a cinco años o la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.

DISPOSICION FINAL ÚNICA.- La autoridad jurisdiccional o administrativa que tenga que aplicar esta norma jurídica boliviana, deberá hacerlo, en todos los casos, con sujeción a la Constitución Política del Estado tomando en consideración los principios, valores y fines que sustentan al Estado, siéndole vinculante la jurisprudencia constitucional, solo en aquello que no contradiga dichos postulados de la norma suprema.

CONCLUSIONES

1. Según la topografía de nuestra ciudad de La Paz, las laderas vienen a ser las zonas más frágiles en el nivel físico, las que, al mismo tiempo, acumulan la mayor cantidad de carencias en materia de satisfactores básicos. La situación de la población de las laderas manifiesta brechas diferenciadoras crecientes, todavía, con respecto a la de otros barrios de la ciudad.

Esta situación es peligrosa y plantea problemas de discriminación social y étnico culturales muy profundos en el corto plazo, los cuales pueden crecer aún más si no se ponen remedios urgentes. La integración social y económica de la población urbana deberá ser considerada como un objetivo primordial de la planificación urbana de la ciudad, y en particular en las áreas de las laderas. Actualmente se requiere de una planificación concertada de las prioridades de la ordenación territorial de la ciudad de La Paz, aspecto que está reñido con la atención que prestan los funcionarios de la Alcaldía, funcionarios de Derechos Reales entre otros. También se necesita un diagnóstico con fines de territorialización de la administración, que pueda conducir a la identificación de territorios social y políticamente viables y no viables para la construcción y edificación.

2. En el momento de la planificación del territorio se juntan estas dos visiones, juntas vecinales y la Alcaldía. Los vecinos expresan su voluntad a través obras concretas que resuelven problemas puntuales y la Alcaldía expresa sus programas elaborados desde la oficina, aunque hayan realizado algún tipo de consulta previa. Las dos visiones son complementarias y la planificación, en la medida en que toma en cuenta la institucionalidad de las juntas vecinales asume la perspectiva de territorio.

La dispersión, atomización y fragmentación es un obstáculo importante para la perspectiva territorial por parte de la Alcaldía. La existencia de las juntas vecinales presenta múltiples problemas para la gestión territorial. No se trata sólo de un problema de dimensiones o de escala, se trata de condiciones para poder percibir su situación como parte de un conjunto del que vive dependiente para bien o para mal. A la propia junta le resulta salir fuera de los límites de los vecinos a los que se deben sus autoridades.

3. Las construcciones y edificaciones ilegales que existen en las grandes urbes del país, como la ciudad de La Paz, presentan actualmente las expresiones "*no autorizada*" y "*no*

autorizable", es decir que fueron realizadas, primero sin la autorización correspondiente que emite Catastro de la Alcaldía, ni inscrita en Derechos Reales como correspondería. Esta acción que se realiza impunemente debe ser considerada como delito, ya que el resultado a efectos penales-es en desmedro de los ciudadanos que son colindantes a este tipo de construcciones, especialmente si las mismas se las realiza en zonas (suelos) de mucho riesgo. La obtención de una autorización (por la vía correcta) para construir o edificar evita que se realicen este tipo de delitos.

4. El bien jurídico protegido es la ordenación del territorio, entendida como el conjunto de normativa con la cual se protege y mejora la calidad de vida de todos los ciudadanos que residen en un determinado territorio del que emanan las normas infringidas. Es importante tener en cuenta que atendiendo a los principios informadores del derecho penal, la acción punitiva debe dirigirse hacia las manifestaciones que atenten más gravemente contra el bien jurídico al que hay que proteger. La falta de dolo en la realización del tipo subjetivo, solo puede excluir el tipo subjetivo del delito doloso del que estamos tratando, pudiendo haberse realizado el citado hecho típico y producir las mismas consecuencias por la intervención de la culpa, evitable o no, siendo evitable cuando el autor hubiera podido caer en la cuenta de su error y desistir de esa acción típica.

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

1. Con la implementación de los Delitos Urbanísticos a nuestro Código Penal, así como las penas para este tipo de delitos las ganancias obtenidas por el delincuente se decomisarán siempre. También con la implementación y tipificación de estos delitos se castigará penalmente a las autoridades y funcionarios públicos que amparen las obras ilegales incumpliendo intencionadamente sus obligaciones. Las aumentan las penas de prisión son a partir de cuatro años por cada obra ilegal, y se evita el perdón judicial.
2. La Ordenación del Territorio, no sólo es una cuestión de autorizaciones o licencias para construir o edificar en determinados suelos, por determinadas personas, sino que es una forma de política, con enorme amplitud de miras, en la que con esta normativa sobre la ordenación del territorio, los poderes públicos deben de garantizar el mejor uso del suelo, con la finalidad de conseguir mayor calidad de vida y respeto al hábitat humano, bajo la perspectiva de un mayor bienestar individual y de desarrollo social.
3. Es importante y necesario la pronta implementación dentro el Código Penal de los Delitos Urbanísticos y su respectiva sanción a los que continúan cometiendo hechos que atentan la integridad del conjunto de ciudadanos al realizar construcciones y edificaciones vulnerando el procedimiento administrativo para la obtención de la correspondiente autorización.

BIBLIOGRAFÍA

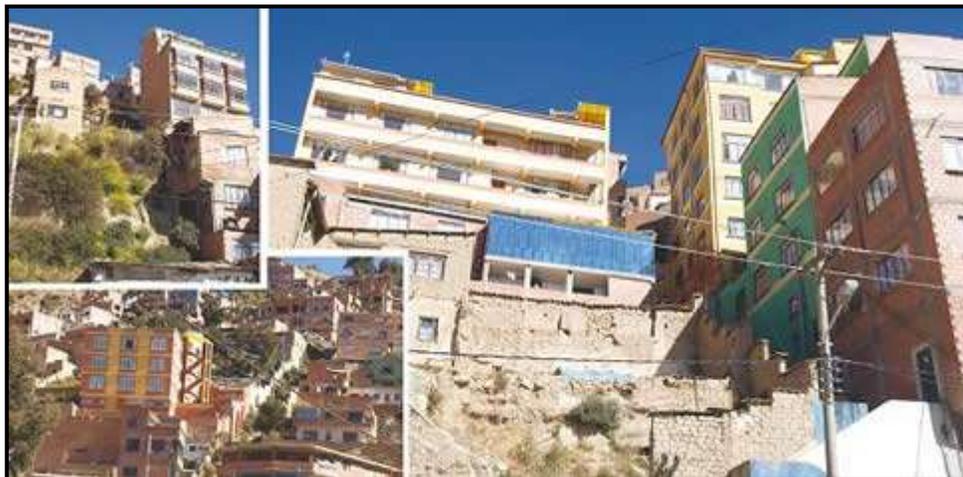
- ACALE Sánchez, María. *Delitos Urbanísticos*; DÍEZ Ripollés, Prieto del Pino, GÓMEZ-Céspedes, Stangeland, Vera Jurado, *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística*, Barcelona, 1997
- ACALE Sánchez, María. *Cuestiones claves de los delitos urbanísticos desde una perspectiva comparada*. Universidad de Cádiz, 2006
- ALCARAZ, Manuel, *El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística*. ed. 2007, Madrid.
- BETANCOR, Andrés y GARCÍA-BELLIDO, Javier: “Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales”; en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (XXXIII, 127), 2001.
- BLANCO Cazas, Carlos y SANDOVAL, Godofredo. *La Alcaldía de La Paz. Entre Populistas, Modernistas y Culturalistas: 1985-1993*. ILDIS-IDIS, La Paz, 1993.
- Cebem. *La Paz juntas vecinales y comités de vigilancia*. 2007
- GÓRRIZ Royo, Elena M. *Demolición, reposición, responsabilidad civil y comiso en los delitos sobre la ordenación del territorio: el apdo. 3º art.319 Código Penal (conforme a la lo 5/2010, de 22 de junio)*. Universidad de Valencia, Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXX, 2010.
- GUIRAO R., Alcacer. *Tentativa y forma de autoría: Sobre el comienzo de la realización típica*. Universidad de Granada, 2009
- HERNÁNDEZ, Antonio María. *Derecho Municipal*, Vol. I Teoría General, 2ª. Ed. Actualizada y aumentada (1997), Depalma, Buenos Aires.
- JIMENEZ E., Borja. “La terminación del delito”. ADPCP fascículo I, 1995.
- JIMÉNEZ Sánchez, Fernando. “*Boom urbanístico y corrupción política en España*”, Universidad de Murcia. 2006
- KELSEN, Hans. *Teoría del Derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas –UNAM, México, 1982

- LASO, Daniel de Alfonso. *Cuestiones prácticas en el orden penal sobre los delitos contra la ordenación del territorio*. Cuadernos de Derecho Local (QDL) núm. 26, junio de 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local Barcelona.
- MOSTAJO Machicado, Max. *Seminario Taller de Grado y Asignatura CJR-000 Técnicas de Estudio*, 1ra edición, La Paz-Bolivia, 2005
- OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 27 edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas Editorial “Heliasta” , 2007
- PARADA, Ramón. *Derecho Urbanístico General*, Edit. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2007
- PIZARRO Suárez, Carlos. Dictamen sobre la corrupción urbanística en el art. 319 del Código penal. Universidad Internacional de Andalucía, 2012.
- POZUELO Pérez, Laura. *La respuesta penal a la delincuencia urbanística*. Universidad Autónoma de Madrid, 2008
- QUINTANA Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa-México, 2010
- RENART García, Felipe. Urbanismo y derecho penal. Una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del código penal de 1995 (i). Revista Doctrina y Jurisprudencia (Madrid), Año II. N° 42 (Semana del 20 al 26/11/2001)
- Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Penal. Universidad de Alicante.
- RODRÍGUEZ Fernández, S. “*Las penas aplicables a las personas jurídicas tras la reforma legislativa de 2010*”, Cuadernos de Política Criminal, segunda época, número 105, 2011.
- ROMERO, Sandoval Raúl. *Derecho Civil Boliviano*. Edit. Los amigos del libro, 1994
- RUIZ, Massieu José Francisco. *Derecho Urbanístico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1993.
- SÁNCHEZ Domingo, María Belén. *Delitos Urbanísticos*. Editorial Lex Nova S.A. Valladolid - España, 1ra edición: abril 2008.
- SÁNCHEZ REYERO, D. G., “Estudio sobre la responsabilidad de la persona jurídica, el doloso dependiente y el corporate compliance”, en Diario La Ley, nº 7653, de 16 de junio de 2011.

- SÁNCHEZ Robert, María José. *La persona jurídica en los delitos del artículo 319 del Código Penal*. Anales de Derecho, N° 30, Universidad de Granada, 2012.
- SÁNCHEZ Robert, Maria José. *Delitos sobre ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto*. El artículo 319 del código penal. Editorial de la Universidad de Granada, 2012
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, “Informe Global de la Corrupción 2005”
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL-ESPAÑA, “Informe Global de la Corrupción 2006, 2007”, VILLORIA Mendieta.
- YAKSIC Feraudy, Fabián. “Comentario sobre la Ley de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos destinados a Vivienda”.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO*, Promulgada el 7 de febrero de 2009
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Decreto Ley 10426 de 23 de agosto de 1972, Elevado a rango de Ley mediante Ley 1768 de 10 de marzo de 1997, *Código Penal*
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley No. 2028 de 28 de octubre de 1999, *LEY DE MUNICIPALIDADES*.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, *LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ”*
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, *LEY DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO E INVESTIGACIÓN DE FORTUNAS “MARCELO QUIROGA SANTA CRUZ.”*
- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. Zonificación Ambiental Distrital de la Ciudad de La Paz. HAM. La Paz 1996 b.
- www.forodelderecho.blogcindario.com. DIEZ, Luís Ocaso. *Sistema del Derecho Civil*, Portal jurídico legal, mayo 2008.
- www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite- Conferencia Sr. D. Ángel Núñez Sánchez, Fiscal. Asesor del Gabinete del Secretario de Estado de Justicia
- www.cambio.gob.bo Periódico el Cambio. *La burocracia municipal fomenta construcciones ilegales en La Paz*, de 30 de diciembre de 2012 y 1 de febrero de 2013

APÉNDICES Y ANEXOS

**El 70% de las construcciones paceñas son ilegales
LOS PROPIETARIOS NO VERIFICAN SI LOS SUELOS
SON ESTABLES O PELIGROSOS**



DEGIR: construcciones de más de tres niveles sobrecargan el terreno de algunas laderas generando un riesgo para sus propietarios y su vecindad



El edificio El Alcázar no cuenta con planos de construcción aprobados, según la Alcaldía de La Paz. ARCHIVO

Las últimas estadísticas del municipio paceño señalan que el 70% de un total de 220.000 edificaciones disponibles en la ciudad de La Paz, no tienen planos o caso contrario son alterados con construcciones ilegales, propietarios que se dedican a autoconstruir sus viviendas sin utilizar a profesionales arquitectos e ingenieros.

Estos son los datos que se manejan en el gobierno municipal, lo cual alarma a las autoridades locales, porque un buen sector de las casas corre el riesgo de caerse en épocas húmedas.

Respaldando esta versión, un informe de la Unidad de Prevención y Manejo de Riesgos (DEGIR), indica que ni siquiera el 10% de la población pregunta sobre si el terreno donde construirá, es estable o caso contrario peligroso, pues en La Paz, existen un total de 39 zonas en riesgo de hundimiento de tierras en mayor o menor grado.

APROBACIONES

Las unidades de fiscalización integral de las sub alcaldías, están en la obligación de verificar, todas las sub alcaldías trabajan no sólo a denuncia de los vecinos, sino también de oficio para atender éstos temas de fiscalización y son varias que hemos detectado, en realidad es un trabajo cotidiano de control, en muchos casos los vecinos por desconocimiento edifican más de lo establecido", afirmó Álvaro Viaña Carretero, director de la Dirección Administrativa Territorial del municipio paceño.

AUTOCONSTRUCCIÓN

Agregó que "la auto construcción ni duda cabe que está fuera de las normas establecidas en el municipio, en algún momento es posible que hayan tenido autorización municipal, pero con las normas adicionales están al margen de las disposiciones". La autoridad, admite que el uso de suelos (USPA) previene este tipo de patrones en función de la densidad y la capacidad importante de las zonas y muy ligadas a nuestra condición de ciudad al tema de las pendientes y obviamente con las actividades que realiza el hombre, en la sobrecarga de construcciones y los taludes pierden su conformación natural, provocando deslizamientos por las sobrecargas.

La autoconstrucción, se efectúa especialmente en las laderas paceñas Este y Oeste "se dan construcciones ilegales y pese a que existe una fiscalización, necesitamos de la colaboración de los vecinos, que al detectar este tipo de situaciones, denuncien para intervenir, porque está dicho que una sobrecarga en el terreno produce un alto riesgo para todos los vecinos".

La versión es corroborada por la Unidad Jurídica, al afirmar que las autorizaciones de casas que se entregan en la Alcaldía, esta en función al terreno, sin embargo muchos ciudadanos no están de acuerdo con estas decisiones y sobrecargan la estructura de la construcción. Aumentan los pisos sin ninguna autorización, como tratando de engañar a la alcaldía e incluso algunos profesionales se prestan para esto. Pero la norma es clara, se les dice por ejemplo a los ciudadanos, tan solo puede construir dos pisos no más, porque si carga su estructura desestabiliza el área, no quiere decir que la zona sea inestable, pero con la acción humana la podemos volver inestable, sino tomamos la medidas correctas" refiere el abogado Fernando Velásquez.

Actualmente se está trabajando en varias direcciones para contar con las planimetrías actualizadas y geo referenciadas, con el objetivo de determinar la línea nivel "pero también tenemos que entender de que en el centro histórico, existe una línea planificada desde hace años y casi no se la puede mover, porque tiene una característica patrimonial. Incluso en las modificaciones de las normas se tiene reconocida como patrimonio y memoria de la ciudad, sin embargo tratamos de encontrar un equilibrio entre lo planificado y lo que puede ser conservado para rememorar la historia de la ciudad en los edificios antiguos" sostiene Viaña.

MAS CONSTRUCCIONES

Las estadísticas que elabora el municipio, revelan que años tras año las autorizaciones para la construcción se fueron incrementando en La Paz "tenemos una creciente a la probación de planos en cierto macro distritos. De acuerdo a los reportes que nos remiten las sub alcaldías urbanas. Se nota un aumento en las aprobaciones de construcciones con relación al número del pasado año y obviamente a la anterior incluso", dijo Viaña.

CONSTRUCCIONES HORIZONTALES

El total de porcentajes de construcción se reparte en un volumen muy importante de viviendas unifamiliares, pero también en un incremento de las multifamiliares en propiedad horizontal, en sectores específicos, especialmente en el Centro, Zona Sur, Cotahuma.

De acuerdo al reglamento de Uso de Suelos y Patrón de Asentamientos (USPA) establece que el asentamiento en vías principales se pueden emplazar edificios de mayor altura en forma horizontal, lo que al parecer ha provocado el incremento de aprobación para construir en la Avenida Busch, 6 de Agosto, Ballivian, Hernando Siles en Obrajes.

MODERNIZAN LAS NORMAS

A partir de la aprobación del reglamento USPA del 2007, que permite los asentamientos en las vías principales hasta el 6Z, en esencia no tienen límite de altura, pero están en función a la superficie del terreno y se exige con la aprobación de planos, retiros y los otros parámetros de acuerdo con la cartilla de normas.

PREMIO POR JARDINERAS

En los diferentes patrones de asentamientos se cuenta con el incentivo a la inversión, estableciendo que si un propietario destina un buen sector al área verde tiene el derecho de aumentar su edificación de manera horizontal, como una compensación a su inversión.

NORMAS EXIGENTES

De cinco plantas para arriba el municipio exige estudios geológicos, geotécnicos, que deben hacerse antes del diseño, determinando la calidad del suelo y ver que tipo de recomendaciones se debe seguir, obviamente el cálculo estructural es indispensable y otros estudios como sanitarios, eléctricos, derecho propietario, etc.

RETIROS EN CONSTRUCCIÓN

Es el que tiene desde el límite del lote, puede ser frontal hacia la vía, retiro posterior o laterales de acuerdo a los vecinos, la edificación debe respetar la distancia mínima por temas de asoleamiento, ventilación, factores fundamentales que mejoran la calidad de vida. Lo importante es que el lote debe cumplir con el área mínima, luego el frente mínimo, el área máxima a cubrir el porcentaje a la superficie del predio, que la edificación puede ocupar el área máxima a edificar es el volumen, es la sumatoria de plantas tiene que darnos un cantidad de metros cuadrados, luego la altura máxima de fachada que en patrones de asentamientos principalmente en zonas residenciales esta normado, tiene una altura determinada, luego el área mínima verde.

VERIFICAR SU COMPRA

Para evitar que los ciudadanos tengan malas experiencias, se recomienda que antes de construir o comprar un lote de terreno, se aproximen a las sub alcaldías y la central, para conocer en las condiciones que se adquiere un bien inmueble o en definitiva construir. Si existe la planimetría, esta aprobada, para no ser sorprendidos de que lo adquirieron en alguna zona de riesgo latente. A partir de ello tiene la obligación de registrarla y obtener su certificado catastral, que le ayudará a consolidar su derecho propietario en Derechos Reales y finalmente podrá edificar.

Fuente: LA PAZ/AGENCIAS elpais@opinion.com.bo/27/12/2012

La siguiente semana, el Concejo debatirá y aprobará la norma

Habrá amnistía para impuestos impagos y edificaciones ilegales

BENEFICIO Los deudores morosos podrán estar al día en el pago de sus impuestos sin pagar intereses y las construcciones ilegales se regularizarán a través de multas.

Luis Escobar / La Paz - 03/10/2011

Construcciones de la ciudad de La Paz en la ladera oeste.

Las construcciones ilegales podrán ser legalizadas y los impuestos municipales rezagados serán pagados sin multas ni intereses. Ambas amnistías serán discutidas desde la siguiente semana en el Concejo Municipal de La Paz para su aprobación.

La primera de ellas permitirá a los dueños de las casas regularizar sus viviendas que hubieran excedido el número de pisos o la superficie de construcción.

Este proceso permitirá a los propietarios obtener su registro catastral o los planos aprobados de su inmueble. Ambos son documentos fundamentales para acceder a créditos bancarios, realizar transferencias, comprar y vender bienes, heredar predios y otras transacciones.

Gabriela Niño de Guzmán, presidenta del Concejo Municipal e impulsora de ambos proyectos de ordenanza, informó que las multas dependerán del tipo de infracción. “Si las personas efectuaron vulneraciones menores, las multas serán accesibles. En infracciones por exceso de altura, las multas serán más duras”, explicó a este medio.

Sin embargo, existirán casos en los que no se podrá legalizar el inmueble. Por ejemplo, si éste no cumple su “línea y nivel” y ocupa aceras o vías; si está sobre propiedad municipal, como parques y otros; o si llega a afectar a sus vecinos con la apertura de ventanas, terrazas u otros.

El “perdonazo” predial se da porque “la Alcaldía no puede demoler estos inmuebles”, dijo Niño de Guzmán.

Otro de los motivos de la amnistía es el alto nivel de infracciones. El 70% de las 225.000 edificaciones de La Paz es clandestino, no tiene aprobación municipal o se encuentra al margen de la normativa urbana. Ante estos datos, la regularización ya no tendrá un plazo, será un trámite adicional pero a partir de su vigencia aplicará multas elevadas

Amnistía tributaria

La segunda amnistía está relacionada al pago de impuestos atrasados. Con la aprobación de la norma, los deudores morosos podrán pagar sus impuestos por

bienes inmuebles, vehículos o patentes de funcionamiento sin multas e intereses. “No se les perdonaría ni un centavo del pago del impuesto, pero sí habría un perdonazo a las multas e intereses”, precisó Niño de Guzmán.

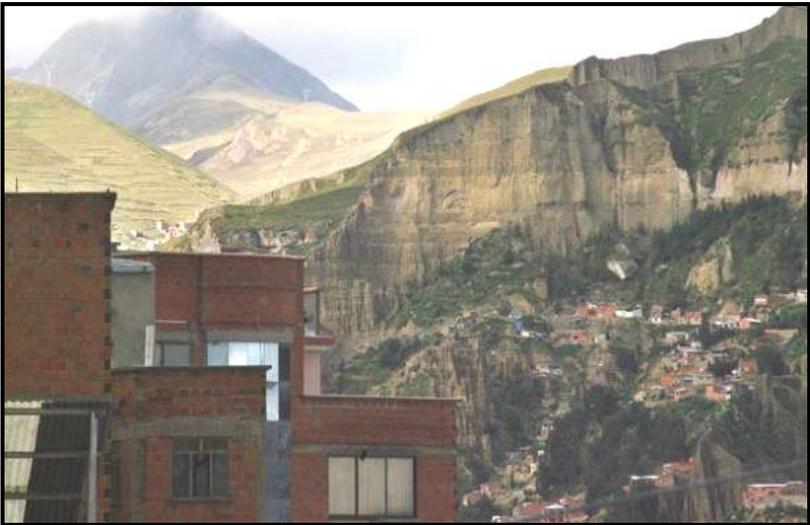
La autoridad justificó así la amnistía: “Las multas e intereses, producto de la Ley 843 y del Código Tributario, que fue la estructura del modelo neoliberal y que siguen vigentes, fueron injustos con el vecino, porque les aplican interés sobre interés. Obviamente, hacen impagable su deuda”, declaró.

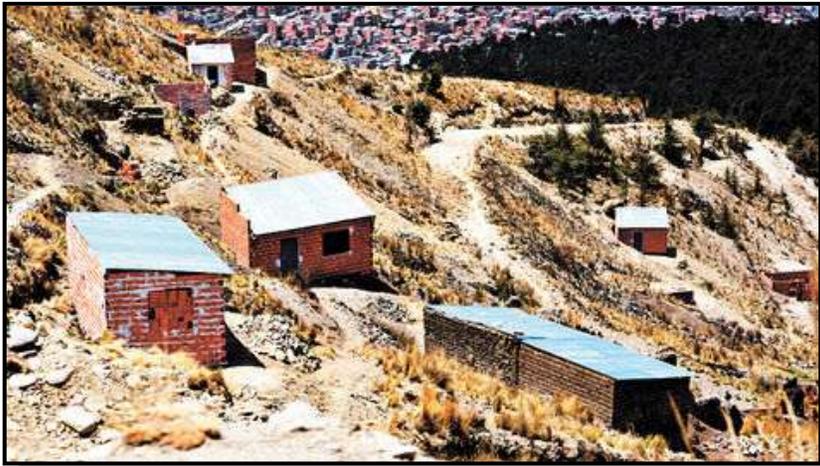
Por su parte, el concejal por el Movimiento Al Socialismo (MAS) Jorge Silva informó que la iniciativa surgió por el reclamo mismo de los propietarios de bienes inmuebles. “Una casa cuyo impuesto era de 200 bolivianos, luego debía pagar cuatro mil bolivianos”, dijo.

Una vez aprobada la Ley de Regularización Tributaria, las alcaldías podrán hacer modificaciones a sus normas

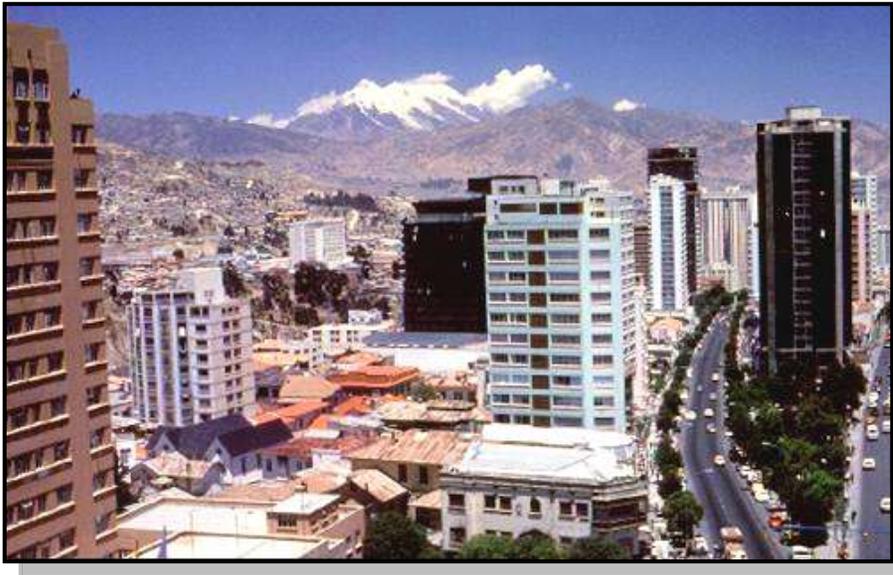
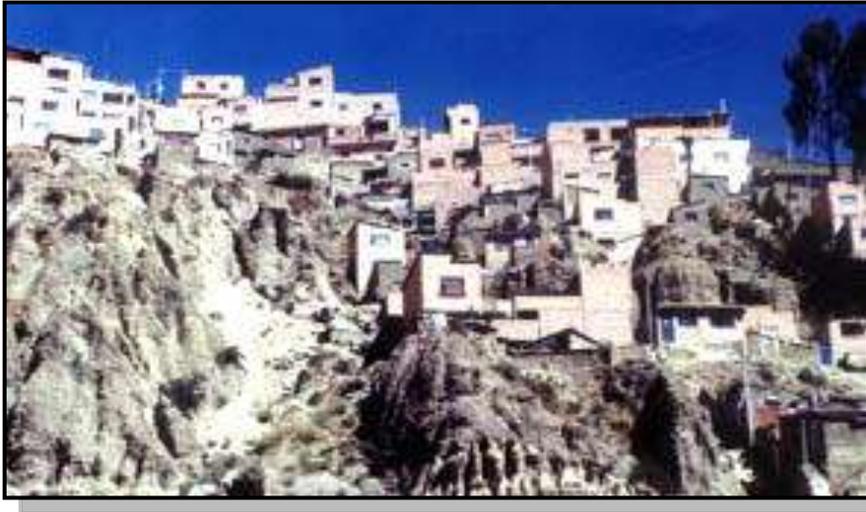


CONSTRUCCIONES ILEGALES Y EL BOOM DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA PAZ









Inician registro de viviendas ilegales

Por Mirna Echave - La Prensa - 17/01/2012

No podrán regularizarse las casas construidas en áreas de riesgo.

Ayer se abrió el registro para los propietarios de inmuebles que no tengan sus papeles de construcción legalizados. Con este proceso, el municipio busca regularizar los documentos de alrededor de 40.000 viviendas fuera de norma en la ciudad.

PRIMERO EL REGISTRO, LUEGO LOS DOCUMENTOS

El alcalde paceño, Luis Revilla, explicó que este proceso de regulación voluntario, transitorio y excepcional de edificaciones fuera de norma permitirá legalizar a las viviendas construidas hasta 2011, que no cuenten con planos aprobados o aquellas que teniendo planos, hicieron modificaciones en la construcción.

Para registrarse, primero, el propietario deberá ingresar en la página web www.lapaz.bo, donde estará disponible el formulario en el que deberá colocar los datos que se soliciten. Este empadronamiento es parte de la primera etapa, que es de registro, y requiere que se informe sobre los datos proporcionados. “Este formulario va a tener el valor de ser una declaración jurada, por ello los datos que van a llenar los vecinos y vecinas tienen que ser muy precisos y tienen que responder a la verdad”, manifestó. Para ello sólo hay plazo hasta el 31 de marzo.

La segunda etapa de regularización empieza el 1 de abril y durará hasta el 31 de diciembre. En este tiempo, los propietarios deberán presentar sus documentos de propiedad y otros requisitos solicitados.

Por ejemplo, se pedirá la ubicación del predio, el nombre del o los propietarios, el número de plantas de la construcción que posee, el tipo de material de la vía donde se encuentra emplazada la edificación y, finalmente, se deberá adjuntar tres fotografías digitales de la fachada, la edificación y su relación con la vía de acceso, además de una toma que desde cualquier ángulo muestre el número total de pisos que tiene la edificación.

El estudio significará un gasto. La presidenta del Concejo, Gabriela Niño de Guzmán, puntualizó que se cobrarán algunas multas, valuadas según la porción que esté con infracción, pero que estos montos serán mínimos. “Tal vez en lo que gastará el dueño de la vivienda es en contratar a un profesional que será el que ponga en orden sus planos”.

Revilla afirmó que se podrá realizar el registro desde cualquier café internet, y anunció que se habilitará este servicio en las subalcaldías y en los centros multipropósito del MegaCenter (Irpavi) y en el mercado Camacho.

En La Paz, se estima que más de 100.000 viviendas se encuentran fuera de norma. 25 por ciento de la porción de infracción será la base máxima para el cobro de multas durante el proceso.

Construcciones que no serán beneficiadas

LÍMITES

No se podrán acoger aquellas edificaciones que sean erigidas después de diciembre de 2011.

PÚBLICO

Tampoco pueden acogerse las viviendas que hayan invadido propiedad municipal, vías o pasajes.

RESTRINGIDAS

Mucho menos aquellas construcciones que se levantaron en predios públicos o municipales.

PATRIMONIO

Tampoco, construcciones que hayan sido declaradas patrimonio de la ciudad por la comuna.

Queda prohibido construir en las zonas de riesgo

Por Mariela Laura - La Prensa - 3/05/2012

La norma protegerá a las áreas verdes de asentamientos ilegales.

La Ley Municipal de Uso de Suelos Urbanos, que reemplazará a la actual norma conocida como USPA (Uso de Suelos y Patrones de Asentamiento), prohíbe la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo, a fin de precautelar la seguridad de los vecinos.

La presidenta del Concejo, Gabriela Niño de Guzmán, señaló que en las áreas de riesgo las edificaciones serán limitadas y, en algunos casos, prohibidas, debido a las condiciones geológicas que presentan los suelos o por pendientes excesivas de hasta 45 grados.

“A raíz del megadeslizamiento hay una mejor visión sobre las edificaciones. Por eso, en barrios como Bella Vista, Llojeta y otros, no se permitirá la construcción de viviendas en áreas de riesgo o lugares muy empinados”.

La norma edil. Destacó que la ley se elaboró con el objetivo de garantizar la calidad y seguridad de las edificaciones, sobre todo en el área urbana de la ciudad. “Esta nueva ley establece todos los términos en detalle y no sólo la parte estética. Eso implica garantizar que no haya hacinamiento en los barrios”. Indicó que la ley tiene 45 artículos, que responden al imperativo de asumir retos en la construcción a partir de la innovación de los estudios, diseño y emplazamiento de estructuras resistentes a sismos, que vayan acorde con los criterios de modernización y vanguardia de La Paz.

“Es una especie de manual de construcción para la ciudadanía y los arquitectos, porque con él sabrán cuántos pisos deben construir, cuál es el área máxima a cubrir o cuánto tiene que dejar de retiro frontal y lateral”.

Asimismo, explicó que, después de un año y medio de trabajo, la ley edil será aprobada hoy por el Concejo Municipal y promulgada después por el alcalde Luis Revilla, para inmediatamente entrar en vigencia.

“La norma tiene un avance del 99,9 por ciento y mañana (hoy), después de corregir algunas observaciones, concluirá su tratamiento y será aprobada”.

Las determinaciones. Según explicó Niño de Guzmán, la normativa establece parámetros que modifican la clasificación que se tenía de la urbe, porque ahora se diferenciará por distritos y no macrodistritos, ya que cada uno de ellos tiene sus propias características en materia de construcción y peculiaridades geomorfológicas.

Además, las áreas protegidas son otro elemento fundamental, implementado en el nuevo USPA, ya que serán preservadas de asentamientos ilegales y loteamientos. “Estamos incentivando a los paceños a que construyan áreas de equipamiento en sus condominios para que así se desarrolle una vecindad de calidad”.

La principal autoridad del órgano deliberante resaltó la introducción del control ciudadano en la nueva ley, el cual se encargará de la formulación, aclaración, evaluación y vigilancia del cumplimiento de proyectos derivados, como la defensa de usos y destinos de suelos de carácter público, protección y conservación del patrimonio cultural, preservación del ambiente y prevención y control de riesgos.

“Es un trabajo muy completo el que se hizo y su aprobación irá en beneficio de la ciudad”.

“Las personas que quieran construir deben adecuarse a la ley y aquellas que ya lo hacen continuarán bajo el anterior USPA por seguridad jurídica”.

La presidenta del concejo, Gabriela Niño de Guzmán, destacó la unidad y labor demostrada por los concejales en la elaboración de la ley de uso de suelos urbanos. La norma será aprobada hoy por el legislativo municipal de La Paz.

La nueva Ley municipal prioriza la calidad de vida y los riesgos en las construcciones.

Para socializar la norma con las juntas de vecinos y los ciudadanos, la comuna distribuirá el documento en formato electrónico. Además, se establecerán parámetros de crecimiento apto y renovado para la ciudad de La Paz.

Promulgan la Ley de derecho propietario

Por Pavel Alarcón - La Prensa - 6/06/2012

Cochabamba.- El presidente Evo Morales promulgó ayer la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano en un acto realizado en la ciudad de Cochabamba.

“Nuestra convocatoria a todos los dirigentes vecinales, empiecen ahora mismo el reglamento de la Ley del Derecho Propietario. Tenemos otro trabajo, compañeros dirigentes, esperamos pronto estar dándoles su título de propiedad a esos hermanos que con mucho esfuerzo se compraron lote y, después, construyeron su casa”.

Posesión continua.La encargada de presentar y explicar la norma fue la senadora Gabriela Montaña, quien dijo que los ciudadanos que ocupen una vivienda en calidad de arrendatarios, anticresistas, inquilinos o cuidadores no podrán reclamar el proceso de regularización de ese lote a través de las instancias judiciales correspondientes.

Según Montaña podrán acogerse a la norma los ciudadanos que presenten una declaración jurada ante Notario de Fe Pública referente al tiempo y el lugar de posesión continua de un inmueble y de forma fue pacífica y pública.

Para ello, deberán abrir un proceso ante un Juzgado civil.

Sólo se podrá regularizar viviendas

Por Pavel Alarcón - La Prensa - 24/05/2012

La norma aprobada por la Asamblea Legislativa crea el Programa de Regularización del Derecho Propietario. La Ley de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos Destinados a Vivienda, sancionada ayer por el Senado y que será promulgada el 5 de junio, establece que sólo se podrá regularizar las viviendas que hayan sido construidas cinco años antes de la promulgación la norma y que sean utilizadas como vivienda de forma permanente.

El 26 de marzo, la Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia (Conaljuve), en un acto celebrado en el Palacio de Gobierno, entregó el proyecto de Ley de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos al presidente Evo Morales, quien de manera inmediata lo remitió a la Asamblea.

La ley será promulgada el 5 de junio en la Cumbre de Apoyo al Proceso de Cambio, que tendrá lugar en la ciudad de Cochabamba y es organizada por la Coordinadora Nacional para el Cambio.

Los requisitos. El artículo 10 de la ley indica que la regularización de un bien inmueble urbano destinado a vivienda procede cuando los demandantes “demuestren el cumplimiento simultáneo” de tres requisitos: “contar con construcciones habitadas de carácter permanente destinadas a vivienda, con una antigüedad no menor a cinco años, antes de la promulgación de la ley. Posesión pública de buena fe, pacífica y continua, (en áreas) que se encuentren dentro de los radios urbanos o áreas urbanas homologadas”.

La norma también indica que la regularización no procede cuando “el detentador tenga un derecho real de uso, habitación, usufructo”; cuando “se detente el bien inmueble en calidad de prenda, arrendamiento, comodato, anticresis y otros similares”, y cuando “el detentador tenga la condición de guardia, vigilante, depositario, cuidador y otros similares”. Es decir, ni inquilinos, porteros ni cuidadores podrán adueñarse de los inmuebles que ocupan.

el apoyo. La norma crea el Programa de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos destinados a Vivienda bajo tuición del Ministerio de Obras Públicas, con el objetivo de facilitar los procesos técnicos, administrativos y judiciales de regularización del derecho propietario, así como la implementación de un Sistema Informático de Registro para el control del proceso.

También determina que cada Tribunal Departamental de Justicia deberá destinar un juzgado de partido en lo civil o comercial que se dedique preferentemente a atender las reclamaciones referentes a la norma.

La nueva disposición legal debe ser reglamentada para su puesta en vigencia. 19 artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias y dos finales contiene la nueva norma.

Los Gobiernos Autónomos Municipales podrán delimitar sus radios o áreas urbanas en un plazo no mayor a un año a partir de la publicación de la ley.

Después de concluir la delimitación del radio urbano, el Ministerio de Obras Públicas deberá aprobar el área de cada municipio y dar la aprobación para iniciar los procesos de regularización mediante el Programa de Regularización del Derecho Propietario.

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz analizó la norma y expondrá hoy su posición al respecto. El municipio cuestionó el proyecto por considerar que abre las puertas a la enajenación de inmuebles y la pérdida de áreas ediles.

Hay grietas en 4 casas por edificaciones en Huacollo

Trabajos. Al inicio de la calle Javier del Granado, Huacollo, se construyen tres inmuebles.

La Razón / Guadalupe Tapia / La Paz

03:05 / 20 de noviembre de 2012

Tres viviendas y una edificación de la urbanización Huacollo, en el barrio de Achumani, presentan rajaduras debido, según los vecinos, a dos construcciones. La Subalcaldía Sur comenzó con los procesos de fiscalización a estas obras para establecer responsabilidades. Las primeras tres viviendas dañadas se encuentran al ingreso a la urbanización, en la calle 29 de Achumani, entre la avenida The Strongest y Juan del Granado, donde se alza una edificación de cuatro pisos que —según los vecinos— será destinada a la habilitación de locales comerciales.

“Hace más o menos un año comenzaron los trabajos. Resulta que hicieron movimientos de tierra y no construyeron un muro para contener el peso de la parte superior. Por ese motivo, en la calle 1 de la urbanización hay tres casas que tienen rajaduras”, contó un vecino que prefirió guardar su nombre en reserva.

Durante un recorrido que realizó este medio por el sector observó que dos viviendas de tres pisos— que actualmente están deshabitadas—, sobre la calle 1, tienen rajaduras en paredes y muros. La tercera vivienda, ubicada en la misma calle, es la más afectada, pues el movimiento de tierra provocó una grieta que partió en dos el muro de gaviones que la sostiene. Por ello, la estructura fue apuntalada.

“Debido a la protesta vecinal, la construcción fue paralizada. Luego nos enteramos de que el propietario vendió el predio y el nuevo dueño quiere continuar las labores”, denunció Jaime Aguilar, vicepresidente de la junta de vecinos de la urbanización Huacollo. La Razón no pudo encontrar al dueño de esta primera edificación. A los problemas en el suelo se debe agregar que la urbanización de Huacollo tiene sólo 50% de alcantarillado y que las zonas de la parte superior utilizan pozos sépticos, lo que contribuye a debilitar el terreno.

La segunda construcción que preocupa a los vecinos se halla al final de la calle 6 de la misma urbanización. Allí se construye una edificación de cuatro niveles. Según una vecina, que prefirió guardar su nombre en reserva, la propiedad de al lado, que también estaba en construcción, sufrió agrietamientos por las excavaciones que se realizaron. Este medio no pudo verificar este hecho porque el propietario del inmueble dañado estaba ausente.

Legalidad. “Dijeron que iba a ser de cuatro pisos, pero luego no se cómo han obtenido una autorización para construir seis niveles. Esos datos fueron comprobados por un vecino que obtuvo la información de la misma Subalcaldía Sur, lo que nos parece ilegal porque en este sitio, según el reglamento de Uso de Suelos y Patrón de Asentamientos (USPA), sólo se puede construir tres pisos y un altillo”, manifestó Ricardo Alarcón, otro vecino y dirigente de la zona.

Respecto a la denuncia, el propietario de este predio en construcción, Enrique Villarreal, rechazó las supuestas ilegalidades que se le atribuyen y dijo que el Gobierno Municipal de La Paz autorizó una construcción de cuatro pisos y medio.

“No es la primera vez que tenemos problemas en la edificación debido a la dirigencia vecinal. En varias oportunidades, la Subalcaldía Sur ha realizado inspecciones y ha verificado que el trabajo es completamente legal. Creo que hay algún tema personal contra la construcción”, añadió.

Según Villarreal, la construcción que lleva adelante es antisísmica y cuenta con estudios geológicos aprobados. Al lado de esta construcción se comenzaron a edificar otros dos inmuebles. El primero tendrá tres pisos y el segundo —tipo chalet— contará con tres y medio.

“Nos preocupa que se estén dando autorizaciones lado a lado para las construcciones, tomando en cuenta que este suelo no es estable y los trabajos simultáneos pueden debilitar el talud”, comentó Alarcón. Los vecinos de Huacollo, según sus dirigentes, están preocupados por el boom de la construcción que se desató no sólo en este sector sino en las urbanizaciones que están en la parte superior, donde se encuentran Entel 1, Entel 2, Huantaqui 1, Huantaqui 2, Francia, Las Lomas La Suiza, entre otras.

“Se están dando autorizaciones para construir edificaciones de siete y ocho pisos; sabiendo la fragilidad del suelo estamos bastante alarmados”, agregó Aguilar, quien insistió en que la inconsistencia del terreno es agravada por los pozos sépticos usados en las urbanizaciones citadas.

El sitio tiene varios tipos de suelo

Riesgos

El jefe de la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos (DEGIR) de la Alcaldía, Vladimir Toro, informó que la urbanización Huacollo tiene diferentes tipos de suelo. “Hay sitios críticos, donde existen torrentes de barro, hay sitios en los que se hicieron movimientos de tierra sin que fueran adecuadamente trabajados en la compactación, también existen filtraciones. Por eso se debe tener cuidado en los trabajos en ese sector”.

Alcaldía abrió procesos de fiscalización

En la urbanización Huacollo, en la zona de Achumani, la Subalcaldía Sur abrió este año más de diez procesos de fiscalización a edificaciones de diversos tipos, informó ayer la subalcaldesa Janneth Ferrufino. “Se ha ido realizando una verificación, justamente a demanda de los vecinos, por eso se han efectuado varios procesos administrativos, que, en algunos casos, han terminado con multas. Todos esos procedimientos se han enviado a la dirigencia vecinal”, explicó la autoridad edil.

Según Ferrufino, el caso de la construcción que se ubica en el ingreso a la urbanización Huacollo, data desde, por lo menos, dos años y todavía está en marcha un proceso técnico administrativo. Con respecto a la vivienda de cuatro pisos, manifestó que el Gobierno Municipal verificará las autorizaciones de construcción.

“Hay que tomar en cuenta que nos regíamos con el Uso de Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA), que ahora cambió a la Ley de Uso de Suelos Urbanos (LUSU). Seguramente con base en esos nuevos criterios van a haber observaciones”, añadió.

Expansión. La urbanización Huacollo es considerada como una de las áreas de expansión de la zona Sur, según coincidieron tres vecinos. “Aquí todavía hay terreno y lugares dónde edificar, por eso la gente está buscando constantemente”, señaló Marcia Mallea, vecina de la urbanización.

El vicepresidente de la Junta de Vecinos de Huacollo, Jaime Aguilar, denunció que en un condominio privado se comenzó a edificar hasta sobre un embovedado. “Es tanta la demanda de viviendas que están haciendo todo lo posible por construir módulos en lugar de casas”, lamentó el vicepresidente de la Junta de Vecinos de Huacollo, Jaime Aguilar.